

**III JORNADA INTERAMERICANA DE
DIREITOS FUNDAMENTAIS E I
SEMINÁRIO NACIONAL DA REDE
BRASILEIRA DE PESQUISA EM
DIREITOS FUNDAMENTAIS | RBPDF**

**ANAIS III JORNADA INTERAMERICANA DE
DIREITOS FUNDAMENTAIS E I SEMINÁRIO
NACIONAL DA REDE BRASILEIRA DE PESQUISA
EM DIREITOS FUNDAMENTAIS | RBPDF**

COMISSÃO CIENTÍFICA

Profa. Dra. Ana Cândida da Cunha Ferraz (UNIFIEO)
Prof. Dr. Carlos Luiz Strapazzon (UNOESC)
Prof. Dr. Cesar Landa (PUC, Lima – Peru)
Prof. Dr. Cezar Bueno de Lima (PPGDH/PUCPR)
Prof. Dr. Eduardo Biacchi Gomes (UNIBRASIL)
Profa. Dra. Elda Coelho de Azevedo Bussinger (FDV)
Profa. Dra. Gina Vidal Marcílio Pompeu (Unifor)
Prof. Dr. Gonzalo Aguillar (Universidade de Talca - Chile)
Prof. Dr. Ingo Wolfgang Sarlet (PUCRS)
Prof. Dr. Luis Henrique Braga Madalena (ABDCONST)
Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva (UFS)
Profa. Dra. Margareth Anne Leister (UNIFIEO)
Profa. Dra. Mônia Clarissa Hennig Leal (UNISC)
Prof. Dr. Narciso Leandro Xavier Baez (UNOESC)
Prof. Dr. Pedro Paulino Grandez Castro (PUC, Lima – Peru)
Prof. Dr. Rubens Beçak (USP-Ribeirão Preto-SP)
Prof. Dr. Vladimir Oliveira da Silveira (PUCSP)

UNIVERSIDADES E INSTITUIÇÕES PARTICIPANTES

ABDCONST | Academia Brasileira de Direito Constitucional, Curitiba, PR
CONPEDI – Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito - Brasil
FDV | Faculdade de Direito de Vitória, ES, Brasil
IDP | Instituto Brasiliense de Direito Público, Brasília, DF, Brasil
PUCP | Universidade Católica do Perú, Lima, Perú
PUCPR | Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, PR, Brasil
PUCRS | Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS, Brasil
RBPDI | Rede Brasileira de Pesquisa em Direitos Fundamentais
Rede Interamericana de Pesquisa em Direitos Fundamentais
UEXTERNADO | Universidad Externado, Colômbia
UFMS | Universidade Federal do Mato Grosso do Sul, Campo Grande, MS, Brasil
UFMT | Universidade Federal do Mato Grosso, Cuiabá, MT, Brasil
UFS | Universidade Federal de Sergipe, Aracaju, SE, Brasil
UNIBRASIL-PR | Centro Universitário Autônomo do Brasil, Curitiba, PR, Brasil
UNIFIEO | Centro Universitário FIEO – São Paulo, SP, Brasil
UNIFOR | Universidade de Fortaleza, Fortaleza, CE, Brasil
UNISC | Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul, RS, Brasil
UNINOVE | Universidade Nove de Julho, SP, Brasil
UNOESC | Universidade do Oeste de Santa Catarina, Chapecó, SC, Brasil
UPF | Universidade de Passo Fundo, RS, Brasil
USP | Universidade de São Paulo - Ribeirão Preto, SP, Brasil
UTALCA | Universidade de Talca, Chile

A532

Anais III Jornada Interamericana de Direitos Fundamentais e I Seminário Nacional da Rede Brasileira de Pesquisa em Direitos Fundamentais [Recurso eletrônico on-line] organização Rede Brasileira de Pesquisa em Direitos Fundamentais;

Coordenadores: Carlos Luiz Strapazzon, Lucas Gonçalves da Silva, Vladimir Oliveira da Silveira – São Paulo: RBPDI, 2017.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-384-9

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

11. Direito – Estudo e ensino (Graduação e Pós-graduação) – Brasil – Congressos internacionais. 2. Direitos humanos. 3. Direitos fundamentais. 4. Jurisdição constitucional. 5. Direitos Civis. 6. Direitos políticos. 7. Direitos sociais. 8. Direitos econômicos. 9. Direitos culturais. I. III Jornada Interamericana de Direitos Fundamentais e I Seminário Nacional da Rede Brasileira de Pesquisa em Direitos Fundamentais (1:2016 : São Paulo, SP).

CDU: 34



Rede Brasileira de Pesquisa
em Direitos Fundamentais

III JORNADA INTERAMERICANA DE DIREITOS FUNDAMENTAIS E I SEMINÁRIO NACIONAL DA REDE BRASILEIRA DE PESQUISA EM DIREITOS FUNDAMENTAIS | RBPDF

ANAIS III JORNADA INTERAMERICANA DE DIREITOS FUNDAMENTAIS E I SEMINÁRIO NACIONAL DA REDE BRASILEIRA DE PESQUISA EM DIREITOS FUNDAMENTAIS | RBPDF

Apresentação

APRESENTAÇÃO

Os Anais da III Jornada Interamericana de Direitos Fundamentais e I Jornada Brasileira do Seminário da Rede Brasileira de Pesquisa em Direitos Fundamentais, realizado entre os dias 26 a 28 de outubro do ano de 2016, na cidade de São Paulo, contou com a apresentação de artigos científicos nos Grupos de Trabalho Temáticos que analisaram os mais relevantes temas correlatos e conexos aos direitos fundamentais.

Os trabalhos foram avaliados pela Comissão Científica do Seminário, mediante o processo da dupla avaliação cega por pares, de forma a atender aos critérios Qualis Eventos da CAPES. Na presente publicação, foram selecionados os resumos dos trabalhos apresentados e que foram criteriosamente selecionados.

Conforme pode ser verificado, os resultados disponibilizados na publicação resultam de temas mais importantes da a Rede Brasileira da Pesquisa em Direitos Fundamentais e da Rede Latino Americana de Pesquisa em Direitos Fundamentais. Naturalmente, como se trata da primeira publicação, existe uma tendência de que as pesquisas venham a se consolidar e que para o próximo Seminário, os resultados possam trazer elementos mais concretos de análise, inclusive em relação ao aumento do fator de impacto dos trabalhos.

Vale destacar que os temas ligados aos direitos fundamentais, direitos sociais, acesso à justiça, tanto no plano interno como internacional, cada vez estão mais presentes em nossa sociedade, principalmente quando vivemos em tempos de reduções e de limitações dos direitos sociais e fundamentais.

Naturalmente debater os temas mais importantes que estão na pauta nacional e mundial são de extrema relevância para que possamos buscar dialogar, cada vez mais, com os meios acadêmicos e produtivo, englobando a própria sociedade civil.

Portanto, os resultados aqui publicados, demonstram parte das pesquisas realizadas dentro da Rede Brasileira de Pesquisa em Direitos Fundamentais e que pretende-se consolidar, cada vez mais, como um espaço de referência e de debate sobre os mais importantes temas que ocupam as agendas nacional e internacional.

São Paulo, 15 de novembro de 2016.

Prof. Dr. Carlos Luiz Strapazzon

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva

Prof. Dr. Vladimir Oliveira da Silveira

RELAÇÃO ENTRE DEMOCRACIA DELEGATIVA, ACCOUNTABILITY HORIZONTAL E O TCU

RELATIONSHIP BETWEEN DELEGATIVE DEMOCRACY, HORIZONTAL ACCOUNTABILITY AND TCU

Flávio Garcia Cabral ¹

Dafne Reichel Cabral ²

Resumo

Trata-se de paper que pretende abordar a classificação das democracias, segundo lições de 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.

Palavras-chave: Democracia delegativa, Accountability horizontal, Tcu

Abstract/Resumen/Résumé

This paper intends to deal with the classification of democracies, according to the doctrine of 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 Tribunal de Contas da União 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.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Delegative democracy, Horizontal accountability, Tcu

¹ MESTRE EM DIREITO CONSTITUCIONAL E TEORIA DO ESTADO PELA PUC/RJ; MESTRE EM DIREITO PELA UNIVERSIDAD DE GIRONA/ESPANHA. DOUTORANDO EM DIREITO ADMINISTRATIVO PELA PUC/SP. PROCURADOR DA FAZENDA NACIONAL

² ESPECIALISTA EM DIREITO ADMINISTRATIVO PELA PUC/SP. ESPECIALISTA EM DIREITO TRIBUTÁRIO PELO IBET; MESTRANDA EM DIREITOS HUMANOS PELA UFMS. AUDITORA DE CONTROLE EXTERNO NO TCE/MS.

INTRODUÇÃO

O traquejo político e institucional dos Estados modernos tem demandado, com muito mais força e razão atualmente 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 quadro formado por 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 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 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 Contas da União é instituição adequada a efetivar uma concreta *accountability* horizontal e se assim o faz.

Nessa toada, ao longo desse *paper* tem-se como objetivos então demonstrar o que seriam as democracias delegativas; o que seria *accountability* e qual sua relação com a mencionada forma de democracia; como tem sido a atuação do TCU desde 1988 e se ele tem sido uma efetiva instituição de controle.

O artigo em tela, portanto, será estruturado em três núcleos principais. Na primeira parte se buscará descortinar a forma de governo existente na grande parte dos países latino-americanos, conforme atribuído por O'DONNELL, trabalhando-se, assim, a figura da democracia delegativa.

Ato contínuo, adentraremos no estudo do controle estatal, por meio da figura da *accountability*, trabalhando suas duas espécies mais conhecidas, isto é, as formas de *accountability* vertical e horizontal, dando-se especial atenção à segunda, uma vez que é justamente sua fragilidade nos Estados da América Latina que tende a ser a feição marcante dessa forma de democracia nesses países.

Por derradeiro, verificaremos a situação brasileira, de modo a apurar a existência de uma instituição que seria, em tese, capaz de suprir essa ausência de *accountability* horizontal e, quem sabe assim, retirar o Brasil desse rol de países que se enquadrariam naquela conceito de democracia delegativa. Para tanto, investigaremos a figura do Tribunal de Contas da União e como vem sendo sua atuação na história constitucional brasileira atual.

Para realizar o presente trabalho será utilizado uma vasta revisão bibliográfica, de doutrina nacional e estrangeira. Portanto, usaremos essencialmente o método dedutivo, apresentando levantamento documental e bibliográfico, de modo a lograr alcançar os resultados pretendidos, referentes ao estudo da forma de governo existente na maior parte da América Latina e suas características, bem como se o Brasil se amolda nessa situação e qual o papel do TCU nessa situação.

1. DEMOCRACIA DELEGATIVA: A REALIDADE LATINO AMERICANA

Ao pesquisar o desenrolar da situação político-institucional latino-americana, O'DONNELL observou inúmeras semelhanças na estruturação de países como Argentina, Bolívia, Brasil, México, Venezuela, dentre outros¹, que os diferenciavam dos conhecidos sistemas democráticos de países capitalistas europeus e norte-americanos, de viés representativo. Embora os referidos Estados latino-americanos se constituam sob a roupagem formal de democracias – possuindo todos os caracteres atribuídos por DAHL às chamadas poliarquias² -, estas democracias possuem elementos suficientes para merecer uma nova denominação, a qual O'DONNELL (1994, p.7) atribui a nomenclatura de democracias delegativas.

As democracias delegativas não seriam opositoras da democracia representativa, mas sim uma “novel” espécie do gênero democracia. O'DONNELL enxerga nessa nova espécie características que são típicas dos Estados pós-regime autoritário latino-americano. Destarte, sua principal marca seria a figura do Presidente do Estado, eleito democraticamente, por eleições minimamente limpas, como a “encarnação do país” o qual representa. Assim,

Las democracias delegativas se basan en la premisa de quien sea que gane una elección presidencial tendrá el derecho a gobernar como él (o ella) considere apropiado, restringido sólo por la dura realidad de las relaciones de poder existentes y por un período en funciones limitado constitucionalmente (O'DONNELL, 1994, p.12).

É essa figura destacada do chefe do Poder Executivo, tão presente em parte significativa da América Latina, que GARGARELLA (2011, p.291) tem chamado de “hiperpresidencialismo”, implicando em uma concentração de poder, e também de responsabilidade e expectativas, na mão de uma só pessoa com mandato fixo de alguns anos.

¹ O'DONNELL (2000, p.356) enxerga que, dentre os representantes da América Latina, somente Uruguai e Costa Rica possuíam direito políticos, civis e a presença de *accountability* horizontal razoavelmente vigentes, não cabendo se enquadrar por completo na categorização dos outros Estados latino-americanos.

² Dentre os requisitos mínimos de uma democracia para um grande número de pessoas, elencados por DAHL (2005, p.27), destacam-se: direito de voto; elegibilidade para cargos políticos e públicos; eleições livres e idôneas; direito de líderes políticos disputarem votos e apoio.

Deste modo, tendo o líder sido eleito pela maioria da população de seu país, sendo a verdadeira representação da nação, instituições outras, a exemplo de tribunais constitucionais e órgãos de controle, figurariam como reais obstáculos ao governo do Presidente eleito, que tem sua autoridade delegada essencialmente pelo povo.

Verifica-se aqui uma tendência isolacionista do Presidente que enxerga nas demais instituições óbices ao seu governo e sua gestão, sendo que eventuais acertos ou falhas nas políticas adotadas serão inteiramente individualizadas ao seu líder delegado, o Presidente.

Ademais, as democracias delegativas possuem como um marco decisório as próprias eleições presidenciais. Nesse momento há um grande entrave passional, onde os governantes competem de forma acirrada pelo voto dos eleitores para que possam se eleger autoridades com limitações mínimas na sua atuação (O'DONNELL, 1994). Contudo, posteriormente, os eleitores – os que delegaram a autoridade do país - assumem uma configuração passiva de pouca ou quase nenhuma participação durante o exercício governamental.

É justamente na compreensão ampla de que democracia é aquela que permite a eleição de seus governantes, como pondera PRZEWORSKI (2010, p.182), que não se mostram raras descrições da política democrática como sendo unicamente sinônima das eleições. Nesse tipo de acepção, nas eleições “*el pueblo es omnipotente, entre elecciones es impotente*”.

Nestes moldes sucintamente apresentados, verifica-se que a diferenciação entre as democracias delegativas e as representativas, embora se mostre de sutil percepção, é significativa em conteúdo, merecendo destaque especial para a compreensão da sistemática das relações de poder desses Estados.

Conforme indicado, nas análises realizadas por O'DONNELL, praticamente todos os países latino-americanos nas últimas décadas aparentam esse quadro político, incluso o Brasil.

De fato, nos vemos, pelo menos no que tange à percepção do personalismo dos chefes do Poder Executivo, obrigados a concordar com as pontuações de O'DONNELL. O

caráter pessoal dos Presidentes da República, pelo menos no período pós-1988, sempre foi algo marcante na governabilidade brasileira.

Tome-se como exemplo a primeira eleição direta após o regime militar, no qual se sagrou vencedor o candidato Fernando Collor de Mello. Como apontam JACOB et alli (2010, p.35), um dos fatores determinantes para referida vitória foi uma campanha bem estruturada de marketing pessoal, na qual se construiu um candidato “jovem, dinâmico, moderno, de família tradicional, de boa formação educacional e líder da luta contra a corrupção”. Vê-se que a figura pessoal assume um papel descolado até mesmo das propostas de governo e outros fatores essenciais.

Da mesma sorte, vivenciamos por um longo período algo que determinados cientistas políticos denominam de “lulismo”, considerando os dois mandatos - mas em especial a sua segunda gestão - do então Presidente da República Luis Inácio Lula da Silva. Na sua reeleição de 2006, SINGER (2009) explica que havia uma desconexão entre as bases do lulismo e as do petismo, o que poderia significar que entrara em cena uma força nova, constituída por Lula à frente de uma fração de classe antes caudatária dos partidos da ordem.

Veja, a figura pessoal do chefe de Estado assume relevância e importância maiores do que o próprio partido que representa, sendo um período marcado por sua imagem e figura pública, muito além dos demais atores que o acompanhavam.

Em que pese essa pessoalidade exacerbada dos Presidentes brasileiros, não se desconhece que as colocações de O’DONNELL de décadas atrás merecem algumas ponderações em relação ao Brasil no que concerne à agenda política dos últimos tempos.

Deveras, a governabilidade brasileira tem demandado há um tempo algo que vem sendo denominado de presidencialismo ou gestão de coalização. Sobre o assunto, ABRANCHES (1988) pioneiramente expõe que o Brasil figura como o único país que, ademais de combinar a proporcionalidade, o multipartidarismo e também um "presidencialismo imperial", organiza o Poder Executivo com base em grandes coalizões, a que ele intitula "presidencialismo de coalizão".

Tal ajuste de governabilidade, que toma início especialmente a partir do governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, seria medida imperiosa para governar, ainda que seu partido fosse majoritário. Isso decorre porque coalizões não seriam formadas exclusivamente de acordo com critérios partidários, já que somente esse método usual de formação de coalizões seria insuficiente para conferir a sustentação política necessária ao Presidente da República, uma vez que Federalismo, o poder dos governadores e a diversidade e heterogeneidade da sociedade brasileira fazem com que as coalizões amplas sejam inevitáveis (LIMONGI, 2006).

Sem embargo, ainda que essa seja a situação brasileira atual, mesmo em um presidencialismo de coalização ainda se nota um forte traço da personalidade do chefe do Poder Executivo, a quem é atribuído de maneira isolada uma série de responsabilidades e prerrogativas. Destarte, a governabilidade dos últimos anos, dita de coalização, não eliminou o traço marcante da preponderância do Presidente da República - ainda que esse precise de arranjos partidários e de membros do Legislativo para estruturar um governo com bases sólidas.

Não obstante no que tange à personificação do Estado na pessoa do Presidente o Brasil pareça se encaixar bem no modelo de Democracia Delegativa, mesmo que com certas peculiaridades, necessita-se ainda analisar um segundo ponto envolvendo esse modelo político, talvez de maior relevância que o primeiro, que se refere à obrigatoriedade dos agentes públicos de prestar contas aos administrados que representam.

Desta maneira, O'DONNELL (1994, p.14) explica com inteligência que *“la representación trae consigo la rendición de cuentas. De alguna manera los representantes son considerados responsables de sus acciones por aquellos sobre quienes afirman tener el derecho a representar”*.

A temática da prestação de contas – tema que se aproxima muito do termo anglo-saxão *accountability*, embora não haja uma tradução exata desta palavra para o português³

³ No Brasil a pesquisa sobre *accountability*, em especial sua problemática conceitual, direciona-nos ao seminal artigo de CAMPOS (1990, p.30), publicado em 1990, no qual se aduziu que seu “trabalho resultou da disposição de partilhar a trajetória de uma aprendizagem iniciada no outono de 1975, quando pela primeira vez ouvi a palavra *accountability*, ainda hoje sem tradução para o português”.

– pode se expor de maneiras diversas, merecendo atenção as espécies vertical e horizontal, tratadas adiante.

2. ACCOUNTABILITY: A PRESTAÇÃO DE CONTAS ESTATAL

Primeiramente, cumpre explicar que a ideia de *accountability* remete a variadas conceituações⁴, ainda que próximas, normalmente privilegiando ideias como controle, responsabilidade e sanção. Neste trabalho, sem prejuízo de entendimentos diversos, trataremos *accountability* como sinônimo de prestação de contas, entendida como um "procedimento complexo, que impõe aos agentes públicos a obrigação de informar e justificar os atos praticados, tendo, como consequente, a capacidade de sancioná-los quando tenham violado as obrigações a eles impostas pela estrutura constitucional a qual representam" (CABRAL, 2015, p.152).

Nesta toada, pioneiro nas classificações de *accountability*, O'DONNELL trouxe à lume classificações pautadas por uma metáfora espacial⁵, distinguindo duas espécies principais: vertical e horizontal.

Neste diapasão, *accountability* vertical seria a responsabilização dos agentes políticos perante o eleitorado, que demonstraria sua aprovação ou reprovação de diversas formas, em especial com o advento das novas eleições, onde, por meio do voto, os votantes evidenciam sua insatisfação ou não, ou ainda com manifestações sociais e de protesto, muitas vezes vinculadas a uma atividade de uma imprensa livre (O'DONNELL, 1997).

Sobre a questão, merecem transcrição as considerações de CABRAL (2014, p.38):

A lógica desta forma de *accountability*, tradicional por natureza nos regimes democráticos, em especial os ocidentais⁶³, repousa no entendimento de que os eleitores, na ocasião das eleições – que, para se

⁴ Cf. CABRAL, 2014, p.22-32.

⁵ Cumpre destacar que, embora a classificação proposta por O'DONNELL tenha tido destaque pelo ineditismo da sistematização, semelhantes agrupamentos classificatórios – ainda que com suas particularidades distintas - já haviam sido fixados por outros autores, a exemplo da distinção das formas de controle trazidas à baila já por LOEWENSTEIN (1986), que trabalhava com os chamados controles horizontal e vertical, com pontos próximos às conclusões de O'DONNELL.

falar em controle, em uma estrutura democrático-republicana⁶⁴, necessitam de periodicidade -, realizam – ou deveriam realizar - uma avaliação post facto da gestão anterior, punindo os maus gestores com o não recebimento de seu voto, e conseqüentemente sua não reeleição, ou premiando-os com o voto, reelegendo-os, portanto.

Interessante apontar que concepção de *accountability* vertical em O'DONNELL ultrapassa simplesmente o cenário eleitoral - embora seus estudos tenham se pautado principalmente nesse quesito. Isso remanesce clarividente da própria definição por ele (1998, p.28) trazida ao fenômeno:

Eleições, reivindicações sociais que possam ser normalmente proferidas, sem que se corra o risco de coerção, e cobertura regular da mídia ao menos das mais visíveis dessas reivindicações e de atos supostamente ilícitos de autoridades públicas são dimensões do que chamo 'accountability vertical'.

Nota-se que os traços referentes a um controle social, seja por meio de uma imprensa minimamente livre, seja por meio de movimentos sociais, sempre estiveram presentes nos trabalhos de O'DONNELL.

Ocorre que para determinados autores, a exemplo de PERUZZOTTI e SMULOVITZ (2003), a relevância desses atores sociais era tamanha que mereciam ser escrutinados de maneira autônoma, criando-se então a ideia de uma verdadeira *accountability* social. Nesta trilha, para eles *accountability* social corresponde à atividade de uma sociedade civil ativa e de instituições midiáticas autônomas, que viriam a complementar a eficiência dos mecanismos eleitorais (PERUZZOTTI; SMULOVITZ, 2006).

Válido destacar que, prestando crédito aos aludidos autores, O'DONNELL (2004, p.24) expressamente valida seus argumentos acerca de uma *accountability* social, concluindo que "*este concepto mejora y elabora provechosamente mis observaciones originales sobre la importancia de las interrelaciones entre las dimensiones horizontales y verticales de la accountability*".

Aproximando novamente o debate para a questão das democracias latino-americanas, apura-se que a existência de uma *accountability* vertical se encontra presente tanto nas democracias delegativas como representativas, não servindo como marco divisório entre as indigitadas espécies. Afinal de contas, a existência da *accountability* vertical "assegura que esses países são democráticos, no sentido específico de que os

cidadãos podem exercer seu direito de participar da escolha de quem vai governá-los por determinado período e podem expressar livremente suas opiniões e reivindicações” (O’DONNELL, 1998, p.30).

Portanto, a distinção principal entre as democracias delegativas e as representativas repousa justamente na prestação de contas de modelo horizontal.

Enquanto a prestação de contas vertical encontra-se presente, em menor ou maior medida, em ambas as formas de democracias aqui ventiladas, a prestação de contas horizontal costuma ser débil, ou quase inexistente nas democracias delegativas (O’DONNELL, 1998).

Faz-se mister, então, compreender o que se entende por *accountability* horizontal. Socorrendo-se mais uma vez das valiosas lições de O’DONNELL (2004, p.12), aquela pode ser entendida como

La existencia de instituciones estatales que tienen autoridad legal y están fácticamente dispuestas y capacitadas para emprender acciones que van desde el control rutinario hasta sanciones penales o incluso impeachment, en relación con actos u omisiones de otros agentes o instituciones del estado que pueden, en principio o presuntamente, ser calificados como ilícitos.

Percebe-se, portanto, que o controle horizontal é constituído por órgãos ou agências que, pautados com um mínimo de independência⁶, exercem o controle de seus “pares”, ou seja, o controle existe dentro do próprio quadro estatal, mas sem haver uma relação de subordinação, por isto dito horizontal.

Contrariamente ao que pensa KENNEY (2003, p.68), para quem *accountability* horizontal nos regimes presidencialistas versaria somente sobre atos contrários à lei, temos que a organização mais moderna das instituições que classicamente possuiriam o *status* de atores de *accountability* horizontal tem expandido as suas competências para além de uma análise puramente legalista. Enxergue-se, *e.g.*, os traços contemporâneos do controle exercido pelo TCU – ator principal desse trabalho -, que possui dentre os seus misteres constitucionais a fiscalização dos atos públicos não só sob o paradigma da legalidade, mas também da legitimidade e economicidade (CABRAL, 2014).

⁶ Sobre a necessidade de independência para as entidades responsáveis pela *accountability* horizontal, Cf. MORENO; CRISP; SHUGART, 2003, p.99-108.

Pode-se citar, de forma exemplificativa, como instituições hábeis a exercer o controle horizontal, além do controle entre Poderes, em especial o Legislativo sobre o Executivo, o Ministério Público, os Tribunais Constitucionais e, em particular, os Tribunais de Contas.

Justamente em relação à última instituição mencionada, o Tribunal de Contas, é que repousa o interesse deste trabalho. Ao contrário de diversas outras instituições que auxiliam na *accountability* horizontal, mas que possuem outras atribuições principais, a figura das Cortes de Contas se destaca, pois tem como função precípua, justamente, o controle das contas estatais.

Neste patamar, cumpre abordar a instituição do Tribunal de Contas da União no Brasil, que vem se desenvolvendo progressivamente, tornando-se fonte de esperança para uma *accountability* de moldes horizontais efetivos.

3. A ATUAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

O controle externo da Administração Pública no Brasil, sem desconsiderar outras instituições e mecanismos, é exercido prioritariamente pelo Congresso Nacional com auxílio do Tribunal de Contas da União (TCU) (artigo 71, *caput*, da Constituição Federal).

Sobre o controle externo, sua destinação primordial, de forma ampla, consiste em comprovar, segundo a lição de ROCHA (2003): a) a probidade dos atos da Administração; b) a regularidade dos gastos públicos e do emprego de bens, valores e dinheiro públicos; c) a fiel execução do orçamento.

A figura do TCU no Brasil, sem se pretender esmiuçar o aspecto histórico desta Corte de Contas, remonta ao jurista Rui Barbosa, então Ministro da Fazenda no Governo Provisório, que em 1890 encaminhou ao Marechal Deodoro da Fonseca o Decreto nº 996-A, prevendo a criação de um Tribunal de Contas, “ao qual incumbiria a revisão e o julgamento de tôdas as operações concernentes à receita e despesa da República” (BARBOSA, 1999, 253).

Ulteriormente todas as Constituições Brasileiras previram em seu texto a figura do TCU, alternando-se com competências em maior ou menor medida, eclodindo na Constituição Cidadã de 1988, que prevê em seu artigo 71⁷ o rol mais amplo de atribuições voltadas à Corte de Contas.

FERNANDES (1999, p.168), Ministro do TCU, sintetizou com inteligência sobre a figura desta Corte de Contas, expondo que

O Tribunal de Contas, no Brasil, é uma instituição com raiz constitucional, deliberando de forma colegiada, incumbida de julgar a boa e regular aplicação dos recursos públicos e auxiliar o Poder Legislativo na realização do controle externo da Administração Pública e no julgamento das contas anuais dos chefes do Poder Executivo.

⁷ "Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;

II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;

III - apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório;

IV - realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II;

V - fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo;

VI - fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município;

VII - prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou por qualquer das respectivas Comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas;

VIII - aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário;

IX - assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade;

X - sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal;

XI - representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados.

§ 1º No caso de contrato, o ato de sustação será adotado diretamente pelo Congresso Nacional, que solicitará, de imediato, ao Poder Executivo as medidas cabíveis.

§ 2º Se o Congresso Nacional ou o Poder Executivo, no prazo de noventa dias, não efetivar as medidas previstas no parágrafo anterior, o Tribunal decidirá a respeito.

§ 3º As decisões do Tribunal de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo.

§ 4º O Tribunal encaminhará ao Congresso Nacional, trimestral e anualmente, relatório de suas atividades".

O controle do TCU deve ser entendido sob uma múltipla atuação, havendo uma verificação dos atos estatais não só por meio do prisma da estrita legalidade, mas também apreciando fatores de legitimidade, moralidade e, em especial, economicidade.

Nesta esteira, CASTARDO (2004, p.87) salienta com precisão que “há controle de mérito, conceito estreito com a legitimidade, ou seja, racionalidade nas despesas e nas prioridades da coletividade, bem como a economicidade, assim entendido o binômio entre custo e benefício”.

A Corte de Contas brasileira possui um respaldo normativo sem precedentes na história constitucional brasileira, com inúmeras atribuições, acompanhadas muitas das vezes de prerrogativas instrumentais ao alcance dos seus misteres. Analisando como o TCU vem se valendo desses elementos, apura-se que tem ele procurado aprimorá-las e desenvolver com mais efetividade sua atuação.

Apresente-se como exemplo das melhorias trazidas a criação e instalação no ano de 2004 da ouvidoria na estrutura do Tribunal, reconhecendo a necessidade de uma maior interação com a sociedade civil (desde a instituição da ouvidoria há quatro meios de acesso principais: a) formulário eletrônico disponível no site do Tribunal; b) correio eletrônico (e-mail); c) correio postal; e d) telefone e/ou fax, cuja ligação é gratuita), ademais de conferir maior transparência ao órgão (CABRAL, 2014).

Para se ter uma ideia da relevância da ouvidoria, constata-se uma variação de 138% na sua utilização pela população desde sua criação até o ano de 2010, tendo o número de denúncias recebidas pelo TCU ampliado consideravelmente (de 2005 a 2005, a Corte recebeu 71% mais denúncias) (CABRAL, 2014).

Ao realizar um estudo sistemático sobre a atuação concreta do Tribunal de Contas desde a Constituição de 1988, CABRAL (2014) sintetiza que o que se pode retirar de concreto da análise efetuada é que o TCU tem sabido se valer dos instrumentos que as inovações tecnológicas têm lhe oferecido, bem como das novidades legislativas havidas, podendo-se mencionar: a percepção da importância do controle social da Administração em parceria com o TCU a partir de 2003, com a consequente criação da ouvidoria em 2004, e seu aprimoramento em 2011 por meio do sistema “Sisouv Web”; o início da

fiscalização sistemática de obras públicas em 1997, por exigência das LDO's; a melhoria qualitativa na fiscalização das obras a partir de 2004, em especial pela adoção da metodologia "Reforme"; o aumento no número de valores encaminhados para cobrança executiva a partir de 2001, como consequência básica do advento da LRF; a interação entre a sociedade e o Tribunal por meio de denúncias durante a gestão governamental de 1991 e 1992; o incremento no número de servidores ao longo de aproximadamente 20 anos.

A Corte de Contas brasileira vem ganhando posição de relevo na organização estatal e em especial aos olhos da sociedade, que por meio dos veículos de informação vem se aproximando da população civil. Como sumariamente destacado acima, o TCU vem se desenvolvendo e aprimorando sua atuação ao longo dos anos pós-1988, sabendo aproveitar, sob inúmeras perspectivas, o destaque constitucional a ele conferido. No entanto, ainda há um atrito constante entre o crescimento da atuação do TCU, que instrumentalizaria, assim, uma *accountability* horizontal efetiva, e a força de elementos atinentes à democracia delegativa que parece ainda persistir no Brasil.

Tire-se como exemplo da situação supracitada a matéria publicada na versão digital do jornal "Folha de São Paulo", no ano de 2009, onde se verifica que "o presidente Luiz Inácio Lula da Silva voltou a criticar o TCU (Tribunal de Contas da União) pela paralisação de obras do governo, defendendo mudanças nos órgãos de fiscalização e punição para quem paralisar obras sem justificativas"⁸. Ou ainda notícia vinculada no jornal "Estadão", narrando os registros do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso que, em 14 de agosto de 1996, assinalou "dificuldades colocadas pelo TCU para liberar as propostas de privatizações do governo tucano. No depoimento, revelado agora no livro 'Diários da Presidência - 1995-1996' [...], FHC caracteriza os técnicos do TCU como 'muito petistas' naquele momento"⁹. Por fim, sem pretender esgotar a questão, apura-se do jornal "O Globo", de 08/11/2013, a seguinte manchete: "Dilma critica TCU ao dizer que paralisar obras 'é absurdo'"¹⁰.

⁸ Cf. <http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u642210.shtml>.

⁹ Cf. <http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,fhc-considera-economistas-de-sua-gestao-um-pouco-infantis,1789622>

¹⁰ Cf. <http://oglobo.globo.com/brasil/dilma-critica-tcu-ao-dizer-que-paralisar-obras-absurdo-1-10722902>

Não se trata de uma crítica isolada a determinados governos ou mesmo a filiações partidárias. Sem se pretender fazer qualquer análise empírica, em todos os governos brasileiros, somente mencionando-se os pós-1988, há inúmeros casos de um isolacionismo do Presidente da República, que constantemente se sente prejudicado pelas entidades fiscalizatórias, procurando meios de contorná-las e/ou controlá-las.

Nessa esteira, calha à fiveleta discorrer que, ao lado das demais atividades desenvolvidas pelo Tribunal de Contas da União, mencionadas brevemente em trechos anteriores, temos também a competência constitucional indicada no artigo 71, inciso I, do texto constitucional, que se refere à atribuição da Corte de apreciar as contas anuais do Presidente da República, emitindo um parecer prévio para que, posteriormente, o Congresso Nacional as julgue.

Essa atribuição talvez seja a mais problemática na rotina do TCU, pelo menos no que se refere a uma prestação de contas horizontal efetiva.

A agrura repousa no fato de que em toda a história da Corte de Contas da União, isso é, desde sua criação em 1890 até 2014, praticamente todas as contas de governo foram consideradas, nos pareceres do TCU, como aptas a serem aprovadas. Como desabafa PESSANHA (2002, p.126) sobre essa atribuição da Corte, “os resultados desse processo ao longo do tempo [...] vêm frustrando as expectativas”.

Para sermos mais precisos e honestos, precisamos trazer algumas breves considerações sobre anos específicos. Assim, em realidade, houve um ano nesses mais de um século de história em que houve a manifestação do TCU pela reprovação das contas do chefe do Poder Executivo: foi em 1937, ao se analisar as contas do exercício de 1936, do então Presidente Getúlio Vargas. Contudo, sentindo o peso do autoritarismo de Vargas, essa manifestação pelo TCU obteve duas consequências. A primeira foi que a Câmara dos Deputados - responsável pelo efetivo julgamento das contas à época -, por meio do Decreto Legislativo nº 101/1938, contrariando o parecer do Tribunal, declarou as contas aprovadas. A segunda é que pouco tempo depois o Ministro-relator das indigitadas contas, Francisco Thompson Flores, viria a ser posto em disponibilidade, não mais retornando ao TCU (SILVA. 1999).

Outro ano que chama atenção remete à gestão de Fernando Collor de Mello, que acabou sendo destituído do cargo em razão do processo de *impeachment*¹¹. Em relação ao exercício de 1991, ano marcado por um conturbado momento político e gerencial, havendo denúncias sobre possíveis escândalos de corrupção envolvendo o Presidente e seu tesoureiro de campanha, Paulo César Farias, o Tribunal de Contas da União, por meio do Ministro-relator Paulo Affonso Martins de Oliveira, esclareceu que não cabe à Corte julgar as contas prestadas pelo Presidente da República, por se tratar de competência exclusiva do Congresso Nacional. Nessa linha de raciocínio, concluiu o TCU que não competiria ao parecer indicar a reprovação ou aprovação (ainda que com ressalvas) das contas, tendo elaborado, então, um documento, que se pretendia parecer - embora não opinativo -, no sentido de que as contas somente seriam aptas a serem apreciadas pelo Congresso (CABRAL, 2014).

O que se extrai de uma análise detalhada sobre anos pós-1988 acerca do parecer prévio sobre as contas do governo é que, nas palavras de CABRAL (2014, p.225), "não obstante a ordem jurídica vigente tenha conferido instrumentos normativos para que o TCU possa 'ter dentes e morder', o próprio tribunal teme a utilização de seus dentes, com nítido receio de 'desapontar' quem deveria ser punido".

O que se vinha tendo até então era uma aprovação, quase que automática, das contas do governo, que acabava por transformar a apreciação das contas anuais – que deveria ser ponto alto da atuação do TCU – em um singelo expediente obrigatório, mas de valor material pouco relevante.

Um dos principais problemas nessa atuação do TCU, no que tange ao artigo 71, inciso I, da Constituição, decorre, ainda que não exclusivamente, mas decisivamente, à forma de escolha dos membros da Corte de Contas.

¹¹ Não se desconhece que um processo de *impeachment*, realizado essencialmente pelo Poder Legislativo, poderia indicar a existência de um efetivo controle horizontal na República brasileira. Sem embargo, esse primeiro movimento referente ao Presidente Fernando Collor de Mello representa medida excepcional que não indica em realidade um verdadeiro controle institucional como regra, mas muito mais uma ausência de coalizão política e fruto de um isolamento presidencial (o hiperpresidencialismo puro provando do seu próprio remédio). Como apontam PEREIRA, POWER e RAILE (2009, p.215), “o governo Collor foi o único desde a redemocratização em que o presidente governou sem uma coalizão estável, multipartidária e majoritária dando-lhe apoio dentro do Congresso”. Resta-nos, porém, investigar nos anos vindouros o papel desempenhado pelo novo processo de *impeachment* da Presidente Dilma Roussef, de modo a investigar se houve mudanças nas instituições políticas e/ou de controle ou não.

Tal qual se extrai do artigo 73 da Constituição Federal¹², 2/3 dos Ministros do TCU são de escolha do Congresso, sendo o restante (1/3) de escolha do Presidente da República (da parcela que incumbe ao Presidente, uma das vagas é de livre escolha, sendo as outras duas vinculadas ao quadro de auditores do TCU e membros do Ministério Público de Contas, alternadamente).

Salta aos olhos que há na escolha dos membros do TCU uma forte vinculação política, o que é frequentemente criticada, já que "quem será fiscalizado escolhe o fiscalizador" (CABRAL, 2014, p.127). Escrutinando-se o quadro de Ministros que compuseram a Corte após 1988, vislumbra-se que, embora não haja determinação legal para que os Ministros sejam oriundos de carreiras políticas, a maioria esmagadora dos membros possuía atrelamentos políticos antes de ingressar nos quadros do Tribunal (CABRAL, 2014).

A doutrina especializada que tece críticas sobre o modelo de escolha do quadro de Ministros do TCU chega a sugerir, como faz MEDAUAR (1990, p.126), que melhor seria "que a indicação ocorresse mediante concurso público de títulos e provas, dentre portadores de diploma de curso superior, nas áreas de direito, administração, economia ou ciências contábeis, realizado por integrantes de tribunais do Poder Judiciário".

O quadro formado, portanto, evidencia de um lado um Tribunal que vem exercendo seus misteres em observância ao texto Constitucional, atuando como instituição capaz de

¹² “Art. 73. O Tribunal de Contas da União, integrado por nove Ministros, tem sede no Distrito Federal, quadro próprio de pessoal e jurisdição em todo o território nacional, exercendo, no que couber, as atribuições previstas no art. 96.

§ 1º Os Ministros do Tribunal de Contas da União serão nomeados dentre brasileiros que satisfaçam os seguintes requisitos:

I - mais de trinta e cinco e menos de sessenta e cinco anos de idade;

II - idoneidade moral e reputação ilibada;

III - notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos e financeiros ou de administração pública;

IV - mais de dez anos de exercício de função ou de efetiva atividade profissional que exija os conhecimentos mencionados no inciso anterior.

§ 2º Os Ministros do Tribunal de Contas da União serão escolhidos:

I - um terço pelo Presidente da República, com aprovação do Senado Federal, sendo dois alternadamente dentre auditores e membros do Ministério Público junto ao Tribunal, indicados em lista triplíce pelo Tribunal, segundo os critérios de antiguidade e merecimento;

II - dois terços pelo Congresso Nacional.

§ 3º Os Ministros do Tribunal de Contas da União terão as mesmas garantias, prerrogativas, impedimentos, vencimentos e vantagens dos Ministros do Superior Tribunal de Justiça, aplicando-se-lhes, quanto à aposentadoria e pensão, as normas constantes do art. 40.

§ 4º O auditor, quando em substituição a Ministro, terá as mesmas garantias e impedimentos do titular e, quando no exercício das demais atribuições da judicatura, as de juiz de Tribunal Regional Federal”.

desempenhar uma efetiva *accountability* horizontal. Entretanto, no que tange a determinadas competências, em especial a apreciação das contas do chefe do Poder Executivo, vinha se mostrando como uma Corte politicamente subordinada, incapaz de responsabilizar da forma devida o alto escalão da classe política.

É certo, contudo, que o agir mais recente do TCU parece indicar novos rumos à Corte. Isto porque, contrariando seu padrão histórico, em relação às contas presidenciais dos exercícios de 2014 e 2015, ambas referentes ao governo de Dilma Roussef, manifestou-se o Tribunal, de maneira unânime, por meio dos pareceres prévios, pela sua reprovação.

Não se desconhece que o momento político, econômico e social atual em muito favoreceu para que o Tribunal tomasse essas decisões, sem considerar possíveis influências externas de partidos de oposição e da imprensa. Todavia, sem realizar qualquer valoração quanto às razões da Corte, referido comportamento do TCU demonstra uma desvinculação com seu legado no que tange ao exercício do artigo 71, inciso I, da Lei Maior, enxergando o órgão de controle que tem ele capacidade técnica, e respaldo constitucional, para adotar medidas que causem embate inclusive com o chefe de Estado e seus aliados.

O Tribunal de Contas da União – juntamente com os demais Tribunais de Contas Estaduais e Municipais – possui função de destaque no alcance de uma *accountability* horizontal hábil a cumprir seus propósitos. No entanto, embora tenha avançado consideravelmente, seja institucionalmente, seja na ampliação de suas competências e de seu destaque social, ainda há um longo percurso - que já parece ter sido iniciado - a ser trilhado para que possa o Brasil se desvincular por completo de uma estrutura democrática tida como delegativa.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo proferido por O'DONNELL acerca das circunstâncias singulares referentes à América Latina constitui trabalho de destaque e é imprescindível para a

compreensão das relações político-institucionais existentes nos referidos países. Chega a impressionar como as características atribuídas por aquele cientista político argentino, ao que chama de democracia delegativa (marcada pela figura pessoal do Presidente, que representaria a essência do país, bem como por uma ausência de *accountability* horizontal), parecem se enquadrar à situação brasileira.

É certo, contudo, que o quadro brasileiro apresenta elementos próprios que não permitem uma regular e automática subsunção daquela categoria democrática à realidade política deste país, em especial no que concerne ao hiperpresidencialismo, já que temos vivenciado os chamados presidencialismos de coalisão nos últimos anos (mas sem perder o marco da pessoalidade e representação do país atribuída ao Presidente).

Neste ponto, talvez mais relevante do que conhecer as democracias delegativas é saber o que elas possuem de distinto em relação aos outros modelos democráticos, para que se possa, assim, buscar soluções para as falhas existentes. É justamente aqui que a análise da *accountability* horizontal se mostra como temática da mais alta importância na atualidade, já que seria a sua ausência a feição característica daquele espécie democrática.

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 constitucional voltada justamente 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 se mostrado de 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, é evidente que o fortalecimento de instituições como a do TCU, que aparentemente vem corrigindo falhas passadas na sua própria atuação, podem, 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.

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.

_____. **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. Tradução de PACIORNICK, Celso Mauro. 1.ed. 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, nº 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**. Tradução de ANABITARTE, Alfredo Gallego. 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.

_____. Accountability horizontal e novas poliarquias. **Lua Nova**, São Paulo, n.44, p.27-54, 1998.

_____. Democracia delegativa. **Journal of Democracy en Español**, vol.5, n.1, p. 7-23, jan. 1994.

_____. 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: Editora Paz e Terra, 2000. p.337-377.

_____. 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: Editora UFMG, 2009. p.207-234.

PERUZZOTTI, Enrique; SMULOVITZ, Catalina. Social accountability. In: _____; _____ (Org.). **Enforcing the rule of law: social accountability in the new Latin American Democracies**. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2006. p. 3-33.

_____. 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./mai./jun. 2002.

PRZEWORSKI, Adam. **Qué esperar de la democracia: límites y posibilidades del autogobierno**. Tradução de MASTRANGELO, Stella. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2010.

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). In: **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, 83-102, 2009.