

## O CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA<sup>1</sup>

Homero Santos<sup>2</sup>

*Introdução. O Controle. O Controle Externo e a Constituição de 1988. O Controle a priori. O Controle a posteriori. O Controle concomitante. Considerações finais.*

### **Introdução**

Atendendo ao gentil convite do Dr. Fernando Bastos, é com grande satisfação que venho a este magnífico Estado de Santa Catarina participar desta 1ª Jornada Catarinense de administração pública, acompanhado do eminente Ministro Adhemar Paladini Ghisi, filho ilustre desta terra, a qual sempre dedicou, de maneira incansável, sua vida parlamentar.

A iniciativa de promoção do evento é louvável. O momento que vivemos está mesmo a nos desafiar a discutir e repensar a administração pública. O Estado já não se nos apresenta como o todo-poderoso de outros tempos. Ao contrário, suas limitações, suas imperfeições, nunca foram tão evidentes.

Redefini-lo, redirecioná-lo, reformá-lo, são tarefas das quais se ocupam, hoje, as principais autoridades e pensadores do País. E note-se que esse não é um fenômeno circunscrito às nossas fronteiras: embora seja mais marcante nos chamados países emergentes, a preocupação reproduz-se - com maior ou menor intensidade - em todas as nações do globo. Mas para que tenhamos um Estado verdadeiramente sintonizado com as reais aspirações da sociedade, é indispensável que essa mesma sociedade se manifeste, se envolva, participe, enfim, por meio de todos os seus segmentos representativos, dos debates, das discussões que se travam em torno do assunto.

Nesse sentido, eventos como essa 1ª Jornada são poderosos instrumentos de conscientização e estímulo à participação popular. Daí sua relevância. Daí nosso mais amplo apoio.

Congratulo-me, pois, com os promotores desta Jornada Catarinense de administração pública e espero que a participação do Tribunal de Contas da União, conquanto modesta, efetivamente contribua para a plena consecução dos propósitos que a inspiraram.

### **O Controle**

O controle integra o elenco das chamadas funções universais da administração. Na administração pública federal, o controle se divide em duas grandes categorias: o Controle Interno e o Controle Externo.

1. Palestra proferida na "1.ª Jornada Catarinense de Administração Pública" (São José/SC, 18.09.97).
2. Ministro-Presidente do Tribunal de Contas da União

O Controle Interno, tratado na doutrina como controle administrativo, foi definido por Hely Lopes Meirelles como:

"... todo aquele que o Executivo e os órgãos de administração dos demais Poderes exercem sobre suas próprias atividades, visando mantê-las dentro da lei, segundo as necessidades do serviço e as exigências técnicas e econômicas de sua realização, pelo que é um controle da legalidade e de mérito. Sob ambos esses aspectos pode e deve operar-se com legitimidade e eficiência, atingindo a sua finalidade plena, que é a satisfação das necessidades coletivas e atendimento dos direitos individuais dos administrados."

O que distingue o controle interno do externo é o fato de o primeiro ser um autocontrole, integrante da estrutura própria de cada um dos Poderes da República.

A Constituição Federal define as atribuições dessa modalidade de controle, estabelecendo, ainda, que sua atuação deve ser efetuada sob a ótica sistêmica, nos termos do artigo 74:

"Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional."

No âmbito do Poder Executivo, o Sistema de Controle Interno encontra-se, hoje, subdividido em dois grandes grupos: o que compreende as atividades de Auditoria, Fiscalização e Avaliação de Gestão, sob a orientação técnica e normativa da Secretaria Federal de Controle, e o que abrange as atividades de Administração Financeira e Contabilidade, sob a orientação da Secretaria do Tesouro Nacional.

A Secretaria Federal de Controle é composta pelas Secretarias de Controle Interno dos ministérios civis (as chamadas CISETs) e pelas Delegacias Federais de Controle, localizadas nos diversos Estados da Federação. Embora não se subordinem hierarquicamente à Secretaria Federal de Controle, estão sujeitas à sua supervisão técnica as unidades de controle interno dos ministérios militares, do Estado-Maior das Forças Armadas, da Secretaria-Geral da Presidência da República, da Advocacia Geral da União e do Ministério das Relações Exteriores.

Já à Secretaria do Tesouro Nacional subordinam-se tecnicamente os representantes do Tesouro Nacional nos conselhos fiscais, ou órgãos equivalentes,

das entidades da administração indireta, controladas direta ou indiretamente pela União.

### **O Controle Externo**

Ao controle político, exercido pelo Legislativo, se dá o nome de Controle Externo.

Note-se que esse controle é uma das funções primordiais dos Parlamentos. É verdade que, por vezes, uma certa exaltação à função legislativa ofuscou, no passado, a relevância do controle como atividade parlamentar. Hoje, contudo, tem-se clara a noção de que a crescente importância dos atos administrativos, principalmente na esfera do Executivo, ainda que limitados pelo quadro legislativo existente, estão a exigir ampla atenção do Parlamento. É que tais atos são substancialmente de natureza decisória e constituem atividades de grande significação política. A crescente responsabilidade do Governo no que se refere ao andamento da vida econômica fez dele, ao mesmo tempo, empresário, mediador de conflitos e principal programador do desenvolvimento da sociedade. E a forma de participação do Legislativo nesse processo é precisamente mediante ações de controle. Caso o Parlamento limitasse sua intervenção apenas à fase legislativa, deixaria de lado importantíssima parcela do processo político.

O controle legislativo tem duas vertentes: a política, propriamente dita, e a técnica.

O controle eminentemente político, em um plano soberano, objetiva fiscalizar o Estado no alcance das aspirações nacionais, exteriorizadas nos programas ou metas de governo, devidamente traçados pelo orçamento. Estes, com o advento da atual Carta Constitucional, são prévia e anualmente fixados pela Lei das Diretrizes Orçamentárias, em consonância com o Plano Plurianual.

Na outra vertente está o controle técnico, voltado especificamente para a fiscalização financeira, patrimonial, orçamentária, contábil e operacional, cuja apreciação se processa exclusivamente sob o aspecto da legalidade, legitimidade e economicidade. Para essa incumbência têm os Poderes Legislativos como órgãos auxiliares os Tribunais de Contas e os Conselhos de Contas no âmbito das respectivas jurisdições.

É sobre esse Controle Técnico, ao encargo das Cortes de Contas, que nos ocuparemos nos próximos minutos.

Ninguém melhor que Rui Barbosa soube, com precisão e justeza, definir o Tribunal de Contas:

"Não basta julgar a administração, denunciar os excessos cometidos, colher a exorbitância ou a prevaricação, para as punir. Circunscrita a esses limites, essa função tutelar dos dinheiros públicos será muitas vezes inútil, por omissa, tardia, ou impotente. Convém levantar, entre o poder que autoriza periodicamente a despesa e o poder que cotidianamente a executa, um mediador independente, auxiliar de um e de outro que, comunicando com a

legislatura e intervindo na administração, seja não só o vigia, como a mão forte da primeira sobre a segunda, obstando a perpetuação das infrações orçamentárias, por um veto oportuno aos atos do Executivo, que direta ou indiretamente, próxima ou remotamente, discrepem da linha rigorosa das leis de finanças."

Rui Barbosa, a seu tempo, preconizava o controle *a priori* da despesa pública, pelo qual o contrato com a administração somente poderia ser dado regularmente à execução após seu registro no Tribunal de Contas. Essa sistemática, levada a extremos, revelou-se pouco operacional: além de não significar, necessariamente, maior rigor na fiscalização, representava um elemento a mais a onerar e retardar o processo administrativo.

Aqui, permito-me uma breve digressão.

É certo que as irregularidades praticadas no âmbito do serviço público têm um elevado custo social e material. Entretanto, também as políticas voltadas para a redução dessas irregularidades têm seu custo. E esse pode ser tanto direto (representado pelas estruturas específicas de controle, em termos de recursos humanos e materiais) como indireto (traduzido, de modo abrangente, pela perda de eficiência organizacional, ou, em outras palavras, pelo aumento da burocracia).

Com efeito, um dos principais instigadores da criação de rotinas excessivas na administração pública tem sido, precisamente, o desejo de controlar os desvios. Entretanto, paradoxalmente, é consenso entre os especialistas que o excesso de burocracia é um importante fator a estimular - e não a inibir - a ocorrência de atos de corrupção. Alguns estudiosos chegam a afirmar que, em certo sentido, nas organizações com elevado grau de institucionalização em suas relações, o pagamento de propinas, ou *taxas de urgência*, por exemplo, seria até um fator positivo a garantir um mínimo de eficiência econômica.

Por isso mesmo, o estabelecimento de mecanismos anticorrupção deve se conter em limites que não onerem em demasia o aparelho estatal, com custo superior aos desvios que pretende evitar, nem comprometam seu desempenho com o aumento exagerado da burocracia. Nesse sentido, as entidades fiscalizadoras, para bem atenderem aos reclamos das sociedades a que servem, precisam desenvolver estruturas que lhes garantam agilidade e eficiência, evitando a adoção de procedimentos dispendiosos e estéreis para concentrar-se naquilo que concretamente represente risco para o Erário.

### **O Controle Externo e a Constituição de 1988**

A nova Constituição explicitou e ampliou as atribuições e competências do Tribunal de Contas da União, consignando grandes avanços em relação ao texto constitucional anterior.

Dentro do elenco de atribuições que a Constituição reserva ao TCU, gostaria de destacar, nesta oportunidade:

- apreciar, mediante parecer prévio, as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República;
- julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos e daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário;
- apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões;
- realizar inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial nos órgãos e entidades sob sua jurisdição;
- 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;
- acompanhar a arrecadação da receita da União e das entidades da administração indireta;
- aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, multa proporcional ao dano causado ao erário, além de outras sanções previstas em lei.

Além daquelas previstas na Constituição, mais recentemente, outras atribuições relevantes têm sido cometidas por lei ao TCU. Entre elas destaco:

- fiscalização das privatizações das empresas incluídas no Programa Nacional de Desestatização, com o objetivo de examinar e acompanhar, concomitantemente, todas as fases do respectivo processo (Lei n.º 8.031/90);
- controle das declarações de bens e rendas das autoridades e servidores públicos federais (Lei n.º 8.730/93);
- apreciação dos contratos de gestão, de modo a permitir uma avaliação quantitativa e qualitativa do desempenho e do cumprimento das metas pactuadas (Lei n.º 8.246/91).

Como se vê, atualmente, a atuação do TCU pode se dar antes, durante e após a execução dos atos administrativos.

### **O Controle *a priori***

A chamada fiscalização *a priori* pode ser exemplificada pela sistemática de exame dos atos de admissão de pessoal e de concessão de aposentadorias, reformas e pensões. Nesses casos, o ato da autoridade administrativa - admitindo pessoal ou

concedendo aposentadoria - adquire executoriedade imediata; entretanto, só se torna definitivo após sua apreciação e aprovação pelo TCU.

A propósito, especificamente quanto à apreciação das admissões, é interessante frisar que a Constituição de 1988 inovou ao estabelecer a obrigatoriedade de prévio concurso público para a investidura em cargo ou emprego público para toda a administração pública, direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Interpretando esse dispositivo, o TCU, em sessão de maio de 1990, firmou o entendimento de que a exigência de concurso público estende-se, inclusive, às empresas públicas, às sociedades de economia mista e a todas as entidades controladas direta ou indiretamente pela União, mesmo que visem a objetivos estritamente econômicos, em regime de competitividade com a iniciativa privada.

Esse entendimento, a princípio, gerou inconformismo entre os dirigentes de diversas entidades da administração indireta, obrigados que foram a rever as admissões processadas sem a observância do concurso público. Contudo, as controvérsias existentes foram definitivamente aplainadas pelo Supremo Tribunal Federal em dezembro de 1992, ao se pronunciar sobre a matéria em sede de Mandado de Segurança, impetrado contra uma Decisão do TCU. A posição vencedora, relatada pelo Ministro Paulo Brossard, foi expressa nos seguintes termos:

Ementa: Cargos e empregos públicos. Administração pública direta, indireta e fundacional. Acessibilidade. Concurso público.

"A acessibilidade aos cargos públicos a todos os brasileiros, nos termos da lei e mediante concurso público é princípio constitucional explícito, desde 1934, art. 168.

Embora cronicamente sofismado, mercê de expedientes destinados a iludir a regra, não só foi reafirmado pela Constituição, como ampliado, para alcançar os empregos públicos, art. 37, I e II.

Pela vigente ordem constitucional, em regra, o acesso aos empregos públicos opera-se mediante concurso público, que pode não ser de igual conteúdo, mas há de ser público.

As autarquias, empresas públicas ou sociedades de economia mista estão sujeitas à regra, que envolve a administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Sociedade de economia mista destinada a explorar atividade econômica está igualmente sujeita a esse princípio, que não colide com o expresso no art. 173, § 1º.

Exceções ao princípio, se existem, estão na própria Constituição".

### **O Controle *a posteriori***

Relativamente ao controle *a posteriori*, o melhor exemplo é o exame de tomadas e prestações de contas dos gestores de recursos públicos.

Anualmente, o Tribunal de Contas da União recebe a documentação contábil e outros elementos relativos à atuação das unidades sujeitas a sua jurisdição, que são apreciados sob a forma de tomada e prestação de contas. Esses documentos, protocolados como processos, são analisados sob os aspectos da legalidade, legitimidade, economicidade, eficiência e eficácia. Integram os processos de contas, dentre outros, os seguintes elementos: rol de responsáveis, relatório anual do administrador, balanços orçamentário, financeiro e patrimonial, informações sobre convênios e instrumentos similares, pareceres dos órgãos internos da entidade e relatório de auditoria de gestão, certificado e parecer conclusivo do Controle Interno.

Após o exame dos autos, as contas dos respectivos administradores são julgadas regulares (se expressam, de forma clara e objetiva, a exatidão dos demonstrativos contábeis, a legalidade, a legitimidade e a economicidade dos atos de gestão), regulares com ressalva (se evidenciam impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal de que não resulte dano ao erário) ou irregulares (se comprovada qualquer das seguintes ocorrências: omissão no dever de prestar contas; prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo ou antieconômico; ou desfalque ou desvio de dinheiros, bens e valores públicos).

A sistemática de exame de processos de contas tem sido objeto de permanente atenção do TCU. No ano de 1996, de um total de 16.500 processos autuados, mais de 5.000 referiam-se a processos de contas, ou seja, mais de 30% do total. Excluídos os processos referentes a admissões de pessoal e concessões de aposentadorias e pensões (num total de 7.450), a participação dos processos de contas no universo autuado no Tribunal em 1996 sobe a cerca de 55%.

Esses números dão uma idéia do volume de recursos e do tempo investidos pelo TCU na análise de contas. Entretanto, a maioria desses processos trata de valores de pouca expressão financeira, tornando desfavorável a relação custo-benefício do procedimento. Além disso, o exame de contas, normalmente, não se presta a reprimir eventuais falhas com a simultaneidade e a urgência demandadas pela sociedade. Por tais razões, o Tribunal tem procurado agilizar ao máximo sua tramitação, poupando custos e tempo para o exame de processos materialmente mais relevantes.

Nesse sentido, é pertinente frisar que, em julho último, aprovamos o novo "Manual de Instrução de Processos de Tomada e Prestação de Contas", a ser observado pelas Unidades Técnicas do TCU. Com ele, esperamos aproveitar melhor os subsídios que já nos são fornecidos, nos processos de contas, pelo Sistema de Controle Interno, evitando a adoção de procedimentos com pouco significado prático e acelerando, assim, sua apreciação.

Outra medida, na mesma linha, que estamos estudando é a tramitação eletrônica de contas simplificadas, ou seja, aquelas cujo volume de recursos envolvidos

situa-se abaixo de 1% do total de recursos movimentado pelo respectivo Ministério. Uma experiência-piloto já foi realizada com as contas relativas ao exercício de 1995. Os resultados preliminares obtidos, bastante animadores, estão sendo detidamente examinados para aperfeiçoamento do sistema e extensão a processos mais complexos. A idéia é eliminar papéis e protocolos, bem como aumentar a confiabilidade das informações prestadas, não apenas no âmbito do TCU, mas também nos órgãos do Sistema de Controle Interno e da Administração Federal, mediante a utilização intensiva da Rede Serpro de processamento de dados.

A maior celeridade no exame dos processos de contas oferece, de plano, dois benefícios indispensáveis à efetiva ação de controle: em primeiro lugar, reduz o hiato entre a identificação das falhas e a adoção das providências corretivas, evitando o prolongamento dos efeitos negativos delas decorrentes; em segundo lugar, permite a disponibilização de maiores recursos para a realização de trabalhos de campo diretamente pelas Unidades Técnicas do Tribunal.

### **O Controle concomitante**

Por fim, quanto ao controle concomitante, temos como principais exemplos as auditorias e inspeções. O Constituinte de 1988, objetivando garantir ao TCU meios apropriados para um efetivo e oportuno controle da coisa pública, conferiu-lhe competência para realizar - a qualquer tempo e por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal - inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Três Poderes. Essas modalidades de fiscalização, que possibilitam o exercício de controle concomitante, são de fundamental importância para a identificação, de forma precoce, da eventual existência de falha ou irregularidade.

Com relação às auditorias promovidas pelo Tribunal, um aspecto importante a destacar é a questão da economicidade dos atos administrativos. A nossa experiência tem revelado que fraude e corrupção no serviço público estão invariavelmente associadas a um mal ainda maior: o desperdício. O descaso para com a coisa pública cria um ambiente fértil para o extravio de recursos, seja ele doloso ou não. Por isso, é fundamental que os sistemas de controle saiam da esfera da simples apreciação da legalidade, da observação das formalidades, e alcancem a esfera da economicidade, da eficiência e da eficácia da ação dos administradores públicos. Impõe-se que o setor público seja cobrado por abusos de custos, por desperdícios, e não apenas por desvios comportamentais.

O TCU, já há algum tempo, vem se empenhando nesse sentido. Nada obstante, recentemente começamos a enfatizar uma nova concepção de trabalho em nossas auditorias. Trata-se da avaliação de programas governamentais, com o que buscamos avaliar a gestão pública a partir da concepção e gerenciamento dos programas de governo, com atuação decisiva contra os desperdícios de recursos oficiais.

Esse enfoque de controle, conquanto apresente resultados incomparavelmente mais significativos, é de difícil operacionalização, exigindo preparo e competência



em doses muito mais elevadas por parte dos auditores. É simples verificar, por exemplo, se as formalidades de uma determinada licitação foram observadas: se a modalidade foi corretamente escolhida, se havia prévia dotação orçamentária, se as folhas do processo foram numeradas, etc. Outra coisa, no entanto, é apurar se o objeto da licitação efetivamente atendia ao interesse público, ou se a forma escolhida para satisfazer àquela necessidade pública era a mais indicada para a situação.

### **Considerações finais**

Como disse, o novo enfoque de controle demandado pela sociedade requer maior preparo e qualificação dos auditores. Nesse ponto, o TCU, consciente dos desafios que se lhe apresentam, não tem poupado esforços para conferir aos seus servidores acesso permanente a novas técnicas e informações na área de controle, de modo a lhes assegurar contínuo aperfeiçoamento para o exercício de suas atividades. Não hesito, mesmo, em situar o Tribunal de Contas da União entre as principais instituições congêneres do mundo, principalmente em razão da elevada capacitação técnica do seu corpo funcional, rotineiramente submetido a programas de treinamento e desenvolvimento de alto nível, realizados tanto no Brasil como no exterior.

A propósito, a seriedade e a qualidade dos trabalhos de formação e treinamento desenvolvidos pelo Tribunal têm chamado a atenção até de outros países. Nosso Instituto Serzedello Correa, criado pela Lei n.º 8.443/92, já conta hoje com bem mais de uma centena de servidores de outras nacionalidades em seu quadro de ex-alunos, provenientes sobretudo da América Latina e da África. Tamanho interesse nos levou, no início deste mês, a celebrar, com a Universidade de Brasília, um acordo que viabilizará, brevemente, a construção de uma futura Escola Nacional e Internacional de Fiscalização e Controle, escola essa que, pretendemos, virá sistematizar as ações pedagógicas do TCU voltadas principalmente para o atendimento do público externo, nacional e estrangeiro.

Mas, evidentemente, apenas uma formação técnica adequada não é bastante para que se consiga efetivo controle dos negócios do Estado.

Para tornar possível a superação dos obstáculos que invariavelmente se colocam para a consecução de projetos como esse, é necessária ainda, da parte dos agentes responsáveis pelas ações de controle, sincera disposição de contribuir para que os recursos confiados à administração pública tenham, de fato, o melhor proveito para a sociedade.

Isso, posso lhes assegurar, não nos falta.

Creio que não devo me estender além desse ponto.

Gostaria apenas, antes de encerrar, de reiterar aos organizadores deste evento meus cumprimentos pela feliz iniciativa, e, também, meus agradecimentos pela forma acolhedora com que fui recebido.

Muito obrigado.