

# ***CONTROLES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: Interno e externo\****

---

**JOSÉ DE CASTRO MEIRA\*\***  
*Juiz do TRF da 5ª Região*

## **Sumário**

1. Introdução. 2. Controle na Ciência da Administração. 3. Controle: conceito jurídico. 4. O Controle Financeiro. 4.1. Controle Interno. 4.2. Controle Externo. 5. Conclusão.

### **1. Introdução**

O estudo dos controles a que se submete a Administração Pública é dos temas mais relevantes, considerando-se que a vigente Constituição Federal enfatiza conceitos como democracia participativa, cidadania, transparência dos negócios públicos, indispensáveis ao objetivo maior: "construir uma sociedade livre, justa e solidária" (art. 3º, I). O tema é extenso. Tal extensão impõe que sejam estabelecidos limites à sua abordagem. Examinaremos de modo superficial algumas contribuições da Ciência da Administração. Em seguida, passaremos ao estudo do conceito jurídico, destacando os sistemas de controle externo e controle interno, especialmente destacados nos arts. 70 a 75 do texto constitucional.

### **2. Controle na Ciência da Administração**

O estudo do controle tem sido mais desenvolvido pela Ciência da Administração. Por isso mesmo, parece ser útil a retomada de algumas lições que podem ser encontradas em seu âmbito. Como o exercício do controle é visto pelos seus mais autorizados expoentes?

---

\* Palestra proferida no 2º Seminário Nacional de Direito Administrativo, Realizado no Rio de Janeiro - RJ, de 28.5 a 2.6.95, promovido pela Editora NDJ Ltda.

Prestigiado autor contemporâneo, Peter F. Drucker, inicia o capítulo "Os Controles, o Controle e a Administração", fazendo a distinção entre controles e controle:

Os controles significam mensurações e informações. O controle quer dizer direção. Os controles dizem respeito ao meio, o controle ao fim. Os controles ligam-se aos fatos, isto é, a acontecimentos ocorridos anteriormente. O controle relaciona-se com expectativas, isto é, com o futuro. Os controles são analíticos, preocupam-se com o que era e o que é. O controle é normativo e diz respeito àquilo que deve ser (*Introdução à Administração*, Livraria Pioneira Editora, 2ª ed., p. 503).

O estudioso do tema na seara da Administração Pública deve estar atento a tais distinções. O conceito de controle no Direito Constitucional, Administrativo e Financeiro, embora sempre usando o termo no singular, abarca ambas as acepções referidas por Drucker. Ao referir-se ao sistema de controle interno, o legislador constituinte parece ter empregado o termo na acepção em que o autor o toma no singular; todavia, quando se reporta ao controle das operações de crédito (art. 74, III), o termo assume a acepção que Drucker lhe empresta no plural.

Vejamos, ainda, as contribuições de autores mais antigos.

Na aferição do controle, Taylor usava um sistema muito simples que se baseava não na verificação das exceções ou desvios de padrões. É o princípio da exceção. O administrador deveria prioritariamente examinar as ocorrências que se afastam dos padrões, ou seja, as exceções, para corrigi-las ou utilizá-las adequadamente. Assim, tanto os desvios positivos quanto os negativos, que fugissem aos padrões normais, deveriam ser rapidamente identificados e localizados para a necessária avaliação e adoção da providência pertinente.

A lição continua válida. Criterioso estudo do Min. Fernando Gonçalves diz-nos que o Tribunal de Contas da União "parece caminhar, por vezes, na poeira dos acontecimentos nacionais", ocupando 50% do

seu tempo com o controle sobre as concessões de aposentadorias, pensões e reformas, 40% com o julgamento de contas, quando no seu entender a melhor utilização do tempo recomendaria aplicá-lo em 70% nas inspeções, levantamentos e auditorias. A aplicação do princípio da exceção limitaria a atuação do órgão aos casos em que a concessão de benefícios caracterizasse desvio do padrão ordinário, otimizando o emprego dos seus recursos.

Relevante, também, a contribuição de Fayol. Ele definia o ato de administrar como sendo prever (visualizar o futuro e traçar o programa de ação), organizar (constituir o duplo organismo material e social da empresa), comandar (dirigir e orientar o pessoal), coordenar (ligar, unir, harmonizar todos os atos e todos os esforços coletivos) e controlar (verificar que tudo ocorra de acordo com as regras estabelecidas e as ordens dadas).

A definição de controle aqui se ajusta às missões constitucionais do controle interno: avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União e os resultados, quanto à eficácia e à eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como a aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado (art. 74, I e II). A missão da atividade desenvolvida pelo sistema de controle interno tem como objetivo principal verificar se as ações administrativas foram desenvolvidas em harmonia com a previsão legal e se os resultados alcançados foram os inicialmente pretendidos pela Administração.

O controle torna-se estéril se não se converte em conduto do aperfeiçoamento das práticas administrativas. Nesse sentido, é importante considerar o conceito de Louis A. Allen:

"O controle administrativo é o trabalho que o administrador faz para avaliar e regular o desenvolvimento do trabalho, e para calcular os resultados determinados".

Muitas vezes o controle tem-se restringido ao objetivo menor de punir eventuais infratores de regras formais. Todavia, como acentua Allen, devemos deixar de pensar no controle apenas como uma investigação do passado; com as novas ferramentas da informática, tornou-se uma função dinâmica e de extrema agilidade, plenamente capaz de movimentar-se no campo dos acontecimentos. Sua função relaciona-se com nossos impulsos básicos, porque é um meio cultural de conseguir a segurança (cf. *Administração Profissional*, trad. Suely Mendes Brazão e Vicente de Paulo Palarico Adorno, co-edição Abril S.A. Cultural e Industrial e Ed. Mc Graw-Hill do Brasil Ltda., pp. 206 e 207).

Recentemente, escreveu o atual Presidente do Tribunal de Contas da União, Min. Marcos Vinícius Villaça:

Acredito que no desempenho de suas competências, o Tribunal de Contas da União possibilita ao Congresso Nacional exercer o mais elevado estágio do sistema de controle - a avaliação política - examinando as estratégias e prioridades governamentais, a execução de planos e projetos e ainda a utilidade dos dispêndios realizados (*Correio Brasiliense*, 22.5.95, suplemento Direito & Justiça).

### **3. Controle: conceito jurídico**

A Ciência do Direito ressent-se de maior precisão de conceitos. Em obra que se tornou clássica, Karl Engisch observa:

"Os conceitos absolutamente determinados são muito raros no Direito. (...) Os conceitos jurídicos são predominantemente indeterminados, pelo menos em parte" (*Introdução ao Pensamento Jurídico*, Fund. Calouste Gulbenkian, p. 173).

O conceito jurídico de controle revela alguma hesitação da doutrina.

Visa tal função a assegurar que a atividade administrativa seja exercida para o alcance das finalidades previstas pelo legislador, dentro dos parâmetros por ele estabelecidos, sempre observando os princípios constitucionais da legalidade, moralidade, finalidade pública, motivação, impessoalidade e da proporcionalidade.

Segundo o saudoso Hely Lopes Meirelles, controle "é a faculdade de vigilância, orientação e correção que um Poder, órgão ou autoridade exerce sobre a conduta funcional de outro".

Talvez a *orientação*, em certas circunstâncias, seja uma faculdade, mas a *vigilância* e a *correção* assumem outra magnitude, tornando-se verdadeiro dever-poder, mais do que um poder-dever do responsável. Por outro lado, a definição é muito feliz ao referir-se genericamente a "Poder, órgão ou autoridade", tendo em vista as múltiplas formas de que se revestem as diversas modalidades de controle.

O conceito de controle está ligado à idéia de verificação administrativa ou de fiscalização, como registram os dicionários. É nesse sentido que a Constituição Federal usa o termo.

Sua necessidade faz-se presente na medida em que se desenvolve a idéia do constitucionalismo, com o crescimento da participação popular, com a valorização da cidadania e com a divisão do poder. Na verdade, "Constituição" já foi sinônimo de "divisão de poder", como estava proclamado no art. 16 da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789: "Toda sociedade, em que não for assegurada a garantia dos direitos e determinada a separação dos poderes, não tem Constituição".

A divisão de poderes implica a existência de controle, desenvolvido pelos demais poderes e, internamente, como autocontrole.

Desse modo, tem-se o controle legislativo, o judiciário e o administrativo. O controle legislativo é exercido através da atividade parlamentar, pela elaboração das leis, pelas Comissões Parlamentares de Inquérito, pelos debates parlamentares, pedidos de informações e esclarecimentos etc. Na atividade financeira, assume relevância o chamado controle externo, exercido com o auxílio do Tribunal de Contas.

O controle judiciário realiza-se pela utilização das vias processuais à disposição do interessado, destacando-se o mandado de segurança individual e o coletivo, a ação direta de inconstitucionalidade e o mandado de injunção.

Por fim, vem o controle administrativo, que se realiza, principalmente, sob a forma de autotutela, com vistas ao prevailecimento do princípio da legalidade. Esse poder está reconhecido pelo Excelso Pretório através da Súmula nº 473, segundo a qual

a Administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornem ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.

Cabe, ainda, assinalar que os atos administrativos das entidades da administração indireta, além do controle decorrente da autotutela, também ficam sujeitos a outro controle, previsto no Dec.-lei nº 200/67, exurgido da chamada supervisão ministerial.

No presente estudo, nossas considerações serão limitadas às modalidades de controle financeiro previstas nos arts. 70 a 75 da Constituição Federal.

#### **4. O Controle Financeiro**

O constitucionalista José Afonso da Silva escreve que as expressões formas de controle, tipos de controle e sistemas de controle aparecem distinguindo o controle orçamentário quanto à forma em: I)

segundo a natureza das pessoas controladas (sobre os administrados e sobre os funcionários do serviço de contabilidade); II) segundo a natureza dos fatos controlados (contábil, financeiro, operacional e patrimonial); III) segundo o momento do seu exercício (*a priori* e *a posteriori*); IV) segundo a natureza dos organismos controladores (administrativo, jurisdicional e político).

Quanto aos tipos, assinala que a Constituição distingue: I) controle de legalidade; II) de legitimidade; III) de economicidade; IV) de fidelidade funcional; V) controle de resultados, de cumprimento de programas de trabalho e de metas.

Por último, quanto aos sistemas, a perspectiva é orgânica, distinguindo o sistema de controle externo, pelo Congresso Nacional, e pelo controle interno de cada Poder. Todas essas formas, tipos e sistemas de controle revestem-se da maior importância.

#### **4.1. Controle Interno**

O saudoso mestre Seabra Fagundes resumiu o conceito de administração ao dizer que administrar é "aplicar a lei de ofício" (*O Controle dos Atos Administrativos pelo Poder Judiciário*, 5ª ed., Forense, pp. 4 e 5). Dessarte, compete ao próprio órgão administrativo desenvolver mecanismos e procedimentos que tornem efetiva, em primeiro lugar, a observância do princípio da legalidade. A ele, entretanto, não se restringe. Cabe, ainda, o desempenho de outras importantes atribuições, como a avaliação do cumprimento das metas previstas no plano plurianual e a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União, bem como dos resultados, quanto à eficácia e à eficiência, da gestão financeira e patrimonial dos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado.

Vê-se, portanto, que a competência a cargo dos órgãos incumbidos do controle interno da atividade financeira e patrimonial da União não se limita ao simples exame formal da aplicação dos recursos públicos. A incumbência é mais ampla, pois também lhe cabe a análise do próprio conteúdo dos atos praticados. Pela avaliação dos resultados, é possível analisar-se a melhor aplicação dos recursos financeiros, apontando alternativas mais adequadas para a realização do serviço público.

A Constituição coloca entre as finalidades do controle interno "exercer o controle das operações de créditos, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União". Trata-se de competência dos órgãos da área econômica e financeira do Poder Executivo, e ainda do Congresso Nacional e, mais especificamente, do Senado Federal quanto aos limites globais e condições para as operações e concessões de garantia em operações de crédito externo e interno, e quanto ao montante da dívida consolidada.

Por fim, é estabelecida uma competência de âmbito genérico: "apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional" (art. 74, IV). Em consequência, os servidores que atuam no sistema de controle interno devem manter-se atualizados quanto às decisões proferidas pelo TCU, a quem devem apoiar no exercício de suas atribuições constitucionais.

Sob o aspecto normativo, diríamos que a Constituição forneceu os meios necessários para a realização da mais moderna fiscalização contábil, financeira e orçamentária. Todavia, sob o aspecto institucional, longe estamos de levar à prática os objetivos generosamente previstos no texto de nossa Carta Política. Ficamos aqui na perspectiva de mais uma "constitucionalização simbólica", para usar a expressão do Prof. Marcelo Neves. Faz-se necessário que se crie uma cultura favorável à



realização de tais propósitos, nem sempre bem compreendidos no seio da Administração.

O exercício do controle interno depende sobretudo da existência de profissionais de boa qualificação. A realização de cursos de treinamento de pessoal e sua constante atualização tornam-se indispensáveis à efetivação das tarefas que lhe foram destinadas. Ao lado disso, há problemas relevantes, como a baixa remuneração de pessoal, que desestimula novas vocações para o setor.

Volto a invocar as palavras do eminente Ministro Marcos Villaça, no estudo já referido:

Para o nosso mecanismo de controles públicos, essa fiscalização contemporânea deve ter como figura indispensável o Sistema de Controle Interno, que vive o dia-a-dia da realização das despesas governamentais e que, por imposição constitucional, deve apoiar o Controle Externo, no exercício de sua missão institucional.

Ocorre que os problemas enfrentados pelo Controle Interno, especialmente o do Poder Executivo, impedem ou dificultam a esperada ação fiscalizadora simultânea, com sensíveis prejuízos à eficácia da atuação do Tribunal de Contas da União, e com reflexos igualmente negativos no controle maior a cargo do Congresso Nacional.

O Sistema de Controle Interno está previsto para os três Poderes da União. No âmbito da Justiça Federal vinha funcionando através do Conselho da Justiça Federal. Com a nova estrutura que a atual Constituição deu ao Poder Judiciário, passou a funcionar como verdadeiro sistema, cujo órgão central funciona junto ao Conselho da Justiça Federal, o órgão regional está sediado nos Tribunais Regionais Federais e, finalmente, os órgãos seccionais, que se localizam nas Seções Judiciárias. Ressalto que esse sistema vem se aprimorando, através de constante aperfeiçoamento do seu pessoal e melhoria dos equipamentos necessários.

No afã de combater os vícios e desvios da estrutura administrativa, a Constituição determina, no § 1º do art. 74:

"Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária".

A norma tem um objetivo nobre, mas afigura-se de difícil execução, pelo menos no momento atual, tendo em vista que os responsáveis pelo controle interno são integrantes de determinada estrutura administrativa e dificilmente estarão dispostos a colocarem em risco seus interesses próprios para agirem como censores do órgão em que trabalham, denunciando ao TCU não somente as ilegalidades, como também "qualquer irregularidade".

A norma constitucional, por outro lado, revela a necessidade de profissionalização do servidor público e da preservação do atual sistema de estabilidade. Somente o servidor preparado, bem remunerado, estável, independente, terá condições de cumprir o dispositivo da Lei Maior. Seria o caso, ainda, de dotar o servidor de garantias especiais, impedindo-se a sumária dispensa, mesmo em se tratando de ocupante de cargo em comissão.

A Lei nº 4.898, de 9.12.65, já dispunha sobre o direito de representação de qualquer pessoa quanto ao abuso de autoridade. Esse direito veio a ser ampliado pelo § 2º do art. 74, ao prever:

Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.

O propósito que inspirou tal dispositivo está na busca da maior participação popular, num regime democrático que não pretende ser apenas representativo. O cidadão deixa de ser mero espectador e tem um instrumento jurídico que lhe assegura o direito de representar contra

irregularidades praticadas pelos administradores e gestores de bens e serviços públicos. Estamos ainda longe de ver o homem comum, que não participe diretamente das agremiações partidárias, interessar-se pela vida pública. As raízes do problema já foram objeto de estudo em magníficos ensaios (Viana Moog, "Bandeirantes e Pioneiros"; Sérgio Buarque de Holanda, "Raízes do Brasil"; Raimundo Faoro, "Os Donos do Poder", entre outros). É inegável, porém, que a sociedade brasileira deu largos passos na direção de uma participação mais efetiva, especialmente a partir do movimento "Diretas Já". É preciso, todavia, que se coíbam os abusos dos mal-intencionados que, a pretexto do exercício da cidadania, distorcem a finalidade de tal prerrogativa, utilizando-a como forma de vindita pessoal ou como meio promocional. Os prejudicados prestariam bom serviço à comunidade, buscando junto ao Judiciário a indenização pelos danos sofridos.

#### **4.2. Controle Externo**

O controle externo da atividade contábil, financeira, orçamentária e patrimonial da União e das entidades da administração indireta é exercido pelo Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas da União.

Baleeiro ressalta a função essencialmente política que decorre do papel de órgão de fiscalização, como instrumento técnico do Congresso (*Uma Introdução à Ciência das Finanças*, 14<sup>a</sup> ed., Forense, p. 426). Evidentemente, tal não acarreta a atribuição de natureza política ao controle externo, que é primordialmente de natureza técnica. Verifica-se, ainda, que a crítica do saudoso financista quanto à nomeação dos seus membros pelo Presidente da República já não prevalece com a atual Constituição, que inovou, no particular, ao prever a designação de um terço dos seus membros pelo Presidente da República, com aprovação do Senado Federal, e de dois terços pelo Congresso Nacional.

O Tribunal é integrado por nove Ministros. Atualmente, a sua escolha, além de exigir notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos e financeiros ou de administração pública, como já acontecia na vigência da Constituição anterior, também reclama o exercício de função ou de efetiva atividade profissional que exija tais conhecimentos.

A Constituição tratou de limitar a ação dos Estados e Municípios, determinando-lhes a observância das normas quanto à organização, composição e fiscalização dos respectivos Tribunais e Conselhos de Contas, restringindo o número dos seus membros a sete Conselheiros.

Além das atribuições constantes nas Cartas Políticas anteriores - apreciação das contas do Presidente da República e dos administradores por dinheiros, bens e valores públicos, dos atos de admissão de pessoal, aposentadorias, reformas e pensões - outras tantas lhe foram confiadas, como a de fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe.

Em estudo sobre o tema, Sérgio Ferraz observa que a vitalização do papel dos Tribunais de Contas pela Constituição Federal de 1988 torna-os mais do que simples auxiliares do Poder Legislativo. Exemplifica com a competência que lhes é assegurada pelo art. 71, X, que atribui a competência para "sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal". Reforça tal entendimento o § 2º do mesmo dispositivo, que autoriza a Corte de Contas, caso o Congresso Nacional ou o Poder Executivo não adotem medidas para sustação de contrato que contenha irregularidades ou abusos, no prazo de noventa dias, decidir a respeito ("O Controle da Administração Pública na Constituição de 1988", *Revista Trimestral de Direito Público* n° 4/93, p. 242).

Outra importante atribuição constitucional do TCU é quanto à elaboração de parecer, em atendimento a solicitação da Comissão mista

permanente prevista no art. 166, § 1º, quando presentes indícios da existência de despesas não autorizadas.

Quanto à natureza jurídica, a doutrina é pacífica em reconhecer que se trata de órgão administrativo técnico, independente, auxiliar do Poder Legislativo, não jurisdicional. Observa, com inteira propriedade, a ilustre Professora e Magistrada Lúcia Valle Figueiredo que o termo "julgar" é inadequado ao referir-se à apreciação das contas do administradores e responsáveis pelos dinheiros públicos. Daí por que "julgar não pode denotar atividade excludente da apreciação do Poder Judiciário. Pode, isso sim, significar que, exercida a competência, há preclusão administrativa. É dizer, após o julgamento, não poderá mais a Administração ou o órgão fiscalizador se voltar sobre as despesas inquinando-as de ilegais" (*Controle da Administração Pública*, RT, p. 36).

Vejo com otimismo a atuação do Tribunal de Contas da União, que se vem impondo à comunidade jurídica pela seriedade com que as matérias de sua competência são ali apreciadas. Geralmente, as manifestações são cuidadosamente fundamentadas na melhor doutrina e jurisprudência. No começo deste ano, o seu Plenário aprovou requerimento do atual Presidente, Marcos Villaça, determinando a apuração dos desperdícios da União nos últimos cinco anos. Segundo notícia a imprensa, o resultado foi impressionante, demonstrando incrível irresponsabilidade no emprego dos tão limitados recursos públicos. Espera-se que as conclusões da Corte de Contas sejam usadas pelo Congresso Nacional de modo mais adequado ao interesse público.

## 5. Conclusão

Os controles interno e externo da atividade econômico-financeira da Administração Pública são indispensáveis ao aperfeiçoamento dos costumes e das práticas administrativas. Devem, porém, tornar-se algo mais: um verdadeiro instrumento de avaliação dos

programas de governo, tornando mais eficiente o emprego dos recursos públicos.