

APRESENTAÇÃO

A publicação da tese de Mestrado **O CONTROLE DA EFICÁCIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**, de autoria da Auditora Jurídica **TELMA ALMEIDA DE OLIVEIRA**, cujo talento, inteligência e competência honram o quadro deste Tribunal, se inscreve na política da atual gestão que, dentre suas prioridades, elegeu a de impulsionar a adoção dos modernos procedimentos de auditoria integrada governamental. A tese, aprovada com louvor, e que obteve excelente avaliação por parte dos examinadores, a par de revelar raro preparo teórico-acadêmico por parte da autora, que, inclusive, superou as fronteiras de sua formação jurídica, dando caráter interdisciplinar ao seu trabalho, aborda, de forma crítica e inovadora, temática que interessa não só aos Tribunais de Contas como ao próprio exercício da cidadania, qual seja a necessidade de se avaliar e medir os resultados dos programas governamentais e seu impacto na sociedade. Este aspecto fundamental do controle da eficácia é bem situado, com consciência antecipatória, pela autora:

“O que se persegue, no Estado Brasileiro, é um controle que esteja a par das modificações sociais, e que seja concomitante com o processo das ações do Estado (desde a sua formulação até a sua execução) enfatizando os aspectos jurídicos e políticos de sua formulação, e os aspectos técnicos de análise dos resultados e dos efeitos destes resultados. O controle da eficácia é apenas um pequeno contributo para que esse controle (a nível macro) possa se realizar; mas a sua ausência assume grandiosa dimensão, em especial, quando o órgão por ele responsável ainda hesita em implementá-lo e claudica quando os fatos sociais exigem a sua realização”

Nessa perspectiva, a tese, ao registrar a dificuldade na implementação do controle da eficácia, não se limita ao simples diagnóstico de uma situação, mas avança no sentido de contribuir, mediante uma fundamentação erudita, para a construção de uma moderna teoria da auditoria pública. Neste passo, a autora revela que não só domina a temática sob a perspectiva acadêmica, mas, também, conhece, mercê de sua proficiente atuação profissional neste Tribunal, a dinâmica da prática da auditoria. Assim, este trabalho extrapola os limites da Academia e, o que é incomum nas teses de Mestrado, constitui uma notável contribuição para o exercício prático da auditoria governamental. Por todas essas razões, impõe-se a publicação desta tese para que os órgãos de controle externo e interno, sobretudo os Tribunais de Contas, possam nela haurir os fundamentos e conceitos que certamente servirão de subsídios para a modernização do controle da Administração Pública que, no Brasil, por mandamento constitucional, deve ser exercido em toda a sua plenitude.

TCE, setembro, 1995

CONS. ADHEMAR BENTO GOMES
PRESIDENTE

UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
NÚCLEO DE PÓS GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO - NPGA
MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO

O CONTROLE DA EFICÁCIA
DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL

DISSERTAÇÃO DE

TELMA ALMEIDA DE OLIVEIRA

JUNHO DE 1994

Professor Orientador: JOSÉ ANTÔNIO GOMES DE PINHO

VACA PROFANA

Caetano Veloso

RESPEITO MUITO MINHAS LÁGRIMAS
MAS AINDA MAIS MINHA RISADA
INSCREVO ASSIM MINHAS PALAVRAS
NA VOZ DE UMA MULHER SAGRADA
VACA PROFANA, PÔE TEUS CORNOS
PRÁ FORA E ACIMA DA MANADA

DONA DAS DÍVINAS TETAS
DERRAMA O LEITE BOM NA MINHA CARA
E O LEITE MAU NA CARA DOS CARETAS
SEGUE A "MOVIDA MADRILEÑA"
TAMBÉM TE MATA BARCELONA
NAPOLI PINO, PI, PAU, PUNKS
PICASSOS MOVEM-SE POR LONDRES
BAHIA ONIPRESENTEMENTE
RIO E BELÍSSIMO HORIZONTE

VACA DAS DÍVINAS TETAS
LA LECHE BUENA TODA EM MI GARGANTA
LA MALA LECHE PARA LOS "PURETAS"
QUERO QUE PINTE UM AMOR BETHÂNIA
STEVIE WONDER, ANDALUZ
COMO O QUE TIVE EM TEL AVIV
PERTO DO MAR, LONGE DA CRUZ
MAS EM COMPOSIÇÃO CUBISTA
MEU MUNDO THELONIUS MONK'S BLUES

VACA DAS DÍVINAS TETAS
TEU BOM SÓ PARA O OCO, MINHA FALTA
E O RESTO INUNDE AS ALMAS DOS CARETAS
SOU TÍMIDO E ESPALHAFATOSO
TORRE TRAÇADA POR GAUDI
SÃO PAULO É COMO O MUNDO TODO
NO MUNDO UM GRANDE AMOR PERDI
CARETAS DE PARIS E NEW YORK
SEM MÁGOAS ESTAMOS AÍ!

DONA DAS DÍVINAS TETAS
QUERO TEU LEITE TODO EM MINHA ALMA
NADA DE LEITE MAU PARA OS CARETAS
MAS EU TAMBÉM SEI SER CARETA
DE PERTO NINGUÉM É NORMAL
ÀS VEZES SEGUE EM LINHA RETA
A VIDA QUE É MEU BEM/MEU MAL
NO MAIS, AS "RAMBLAS" DO PLANETA
"ORCHAFÁ DE CHUFA, SI US PLAU"

DEUSA DE ASSOMBROSAS TETAS
GOTAS DE LEITE BOM NA MINHA CARA
CHUVA DO MESMO BOM SOBRE OS CARETAS.

Dedico este trabalho ao meu
Pai, Mário,
que ao lado de tantas outras coisas importantes,
está sempre presente na minha vida sob a forma
de uma questão:

"Se você não ler, de onde virá o seu saber?"

Com amor,

Telma.

HOMENAGENS E AGRADECIMENTOS ESPECIAIS ...

*“mas as coisas findas,
muito mais que lindas,
estas ficarão”*
Drummond

Se desse asas ao meu coração, este seria o maior de todos os capítulos...

Mas, com algum esforço, vou tentar reduzir em palavras o que não dá para ser resumido, porque, sentimento, a gente não resume.

É muito bom passar por uma jornada destas e ter tanto a agradecer, e querer a tantos homenagear ...

É muito bom dizer **obrigada** a tanta gente que, neste período de transe mestranda, em que se é acometido de tantos surtos de tristeza, incapacidade, euforia, incerteza, cansaço, alegrias, ..., conseguiu se manter simplesmente presente, do lado da gente. Por isso, as homenagens.

Ao bom Deus, a Graça de estar simplesmente viva, e de poder ter chegado até aqui.... Foi justamente no primeiro ano do Mestrado que um pequeno "incidente" – bem no meio de um tremendo clima acadêmico – acrescentou um milhão de motivos para que eu possa dizer *Graças, Senhor!*

A meu Pai, Mário. Pelo imenso amor, constante estímulo, enorme compreensão, infinita sabedoria, divertida paciência, eterno exemplo.

A minha Mãe, Celene. Pelo amor imenso, carinho constante, confortável força, amizade especial, linda cumplicidade.

Aos meus irmãos, Marilene, Mário César e Marlene, um trio de ternura, sempre alegres, incentivadores e amorosos.

A Dr. Adhemar, pelo apoio, pelas idéias, pelo incentivo.

A Vasco , pela eterna paciência em acompanhar todos os ritmos deste trabalho e por tantas luzes que me deu.

Aos meus Amigos do trabalho, que puderam me enxergar, muitas vezes, mestranda em vez de funcionária. Valeu!

A Raul, digo thank you, for my abstract, too!

A Waltinho, pelos conselhos e-ficazes e "biblioteca" "politicamente correta", dos mestrados paulistas.

Aos meus especiais e queridíssimos amigos, tantos, e por tantas

diferentes formas, que nem sei como dizer obrigada a vocês, mas é preciso, porque também com vocês quero compartilhar esta vitória: Peu, Tia Yara, Dadim, Anja, Lu, Fau, Ina, Teia, Luza, Lívia, Eline, Nádia, Sérgio, Solange, Anoca ...

Aos colegas do Mestrado, estes, ah, estes de maneiras tão especiais! A Ivana, constante amiga de estudos. A Bia, por tantas descobertas que fizemos juntas. A Idália, pela sua juventude, que sempre me serviu de modelo. A Juvenilda, por conseguir acreditar em mim e se tornar tão querida. A Dimas, pelas suas aulas de economia e imensa amizade. A Bel, pelo seu astral, tão especial, (e pelo mapa astral). A Bete, pela esfuziante alegria, tão incentivadora. A Verinha, nossa representante, pelos conselhos e sensatez. A Roberto, por ser tão parceiro, sempre. A Horácio, pelo seu silencioso bem querer. A Serginho, por me ensinar horizontes novos. A Osvaldo, por constatar algum valor em mim. A Rosângela, pela brejeirice. A Guigui (Marback), que me orientou nos primeiros passos mestrados.

Aos já Mestres, e queridos Mestres! Renata, ah, Renata, como você teve importância fundamental nos momentos mais decisivos do meu Mestrado! As palavras jamais seriam suficientes para fazê-la entender isto! Talvez, se você não tivesse cruzado o meu caminho, eu não pudesse estar concluindo este trabalho agora. Marcus Alban... eu terei que jogar o I Ching, para achar uma coisa tão especial quanto você (quem sabe o 7, que vem depois do 6?), e para lhe dizer o quanto foi bom, o tempo em que você povoou o microcosmos do meu Mestrado. Chico, cuja simpatia empata com a competência, e que, além de Mestre, é amigo. Tânia Fisher, que além de grande Coordenadora, é uma grande pessoa. Paulo Penteado, que apesar de ter me confundido na hora da avaliação, sempre foi super atencioso comigo. A Vehine, cujas valiosas orientações me iniciaram nos passos deste trabalho. Maurício, pela inteligência semiótica, que me fez aprender tanto sobre signos e significantes. Paulo Lemos, Baiardi, Maciel, Fabrício, a vocês, muiiiito obrigada!

Afinal, aos amigos especiais, tão presentes nos climas acadêmicos... Darci, Geni, Ernani, Zé, Baixinha, sempre tão carinhosos. Sem vocês, o Mestrado não teria sido igual, e tão especial.

Por último, e de uma forma particularíssima, obrigada, muito obrigada a você, Pinho, que pôde fazer de uma "Mestranda Restrita" uma "Telma Ampliada". Você é simplesmente você!.

SUMÁRIO

Resumo.....	
Abstract.....	
1. Considerações iniciais.....	
2. Controle: Conceito e Fundamentos.....	
2.1. Conceitos genéricos.....	
2.2. Fundamentos do exercício do controle.....	
3. Estado, Administração Pública e Controle.....	
3.1. As Teorias do Estado.....	
3.2. O Estado e suas Funções	
3.3. Estado e Administração Pública.....	
3.4. Funções da Administração Pública.....	
4. Administração Pública e Controle.....	
4.1. Administração Pública e Controle Interno.....	
4.2. Administração Pública e Controle Judicial.....	
5. Controle Externo e Tribunais de Contas.....	
5.1. Fundamentação Histórica.....	
5.1.1. Os Tribunais de Contas no Brasil.....	
5.1.2. Os Tribunais de Contas no Estado da Bahia.....	
5.2. As funções dos Tribunais de Contas.....	
6. O Exercício do Controle da Eficácia.....	
6.1. Hipóteses da Legislação.....	
6.2. Possibilidade de Realização.....	
7. Conclusão.....	
8. Bibliografia.....	
9. Referências Bibliográficas	

RESUMO

Esta dissertação objetiva demonstrar a necessidade da efetivação do controle da eficácia na Administração Pública do Estado Brasileiro, que é a espécie de controle que avalia se a administração alcançou os objetivos a que se propôs e as metas que programou. Partindo-se do conceito de controle e da forma como se realiza, enfatizou-se o controle externo a cargo do Poder Legislativo, operacionalizado pelos Tribunais de Contas, através das auditorias.

Os fundamentos do controle foram demarcados a partir do reconhecimento do Estado Democrático de Direito, na Constituição Federal de 1988, e se constituem na garantia do regime democrático e na preservação dos direitos e garantias populares. Recorreu-se a Max Weber para reconhecer uma organização burocrática no Estado que operacionaliza o exercício de suas funções legislativa, executiva e judicial.

Foram definidos os órgãos controladores – os Tribunais de Contas – e os controlados – os órgãos da Administração Pública do Estado Brasileiro –, sobre os quais se fez um breve histórico e considerações acerca da sua estrutura e funcionamento.

Por fim, restringiu-se o controle externo à auditoria operacional, através da qual se realiza o controle da eficácia e, constatando-se que esta espécie de controle não foi implementada no Brasil, como requerem as atuais demandas sociais, demonstraram-se as necessidades e possibilidades legais de sua efetivação, defendendo-se a urgência da sua implementação, pelos Tribunais de Contas, no Estado Brasileiro.

ABSTRACT

The purpose of this dissertation is to demonstrate the necessity of accomplishing the Efficacy Control within Brazilian State's public administration. The Efficacy Control is the kind of control which verifies whether the administration has reached or /not the intended aims and expected goals.

Beginning with the definition of Control and the way it is performed, emphasis has been placed upon the Outer Control, comitted to the legislative power and realized by the Account Courts, through the audits.

The fundamentals of Control were established when the democratic state was recognized by the Federal Constitution of 1988. They are in fact the guarantee of the democratic regimen and of the rights of the people.

We have referred to Max Weber, in order to identify the state bureaucratic organization, which performs its legislative, executive and judicial attributions.

Definitions have been formulated, of the state organizations that control (Account Courts), and of those which are controlled (the Departments of Brazilian state administration). A brief historical report has been written, and statements have been made, about their structure and performance.

At last, the Outer Control has been restricted to the operational audit, by means of which the Efficacy Control is actually performed. Having found out that this kind of Control has not been implemented, as the current social situation in Brazil demands, its necessity has been demonstrated, as well as the legal possibilities of its accomplishment. It has been maintained that the Efficacy Control must be urgently implemented by the Account Courts within Brazilian State.

CAPÍTULO I

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

"RESPEITO MUITO MINHAS LÁGRIMAS
MAS AINDA MAIS MINHA RISADA
INSCREVO ASSIM MINHAS PALAVRAS
NA VOZ DE UMA MULHER SAGRADA
VACA PROFANA, PÔE TEUS CORNOS
PRÁ FORA E ACIMA DA MANADA

̄
DONA DAS DIVINAS TETAS
DERRAMA O LEITE BOM NA MINHA CARA
E O LEITE MAU NA CARA DOS CARETAS"

Caetano Veloso
Vaca Profana

Penso que um trabalho do porte de uma Dissertação de Mestrado deve ter três características básicas: a primeira, ser um trabalho sério, com um objetivo prático e não apenas teórico; a segunda, que tenha por objeto algo que realmente motive o sujeito que vai elaborar esse trabalho, e a terceira, que possa dar, também, algum tipo de contribuição para aqueles que, por esta ou por aquela razão, irão conhecê-lo.

Justamente para que o interesse não fique restrito ao âmbito das duas primeiras características, achei por bem inaugurar este trabalho, não com uma simples introdução, mas com estas considerações iniciais, que objetivam esclarecer, ainda que genericamente, o exato motivo pelo qual decidi fazer esta dissertação a respeito do exercício do controle externo da Administração feito pelos Tribunais de Contas e, através, especificamente, de um tipo de auditoria onde se avalie a eficácia das ações administrativas, que batizei de auditoria de eficácia. Daí, "controle da eficácia".

Há que ser considerado, também, o universo da realidade social em que este trabalho foi maturado, pois, exercitando, como Auditora Jurídica, no Tribunal de Contas do Estado da Bahia, por dez anos, o exame de processos resultantes de auditorias efetivadas nos diversos órgãos da Administração Pública, este contexto passou a fazer parte importante do meu "Arquivo Pessoal", na idéia de Wright Mills (1975)[\[1\]](#), e, por isso, tornou-se, também, objeto de escolha do tema desta dissertação.

Ora, uma das coisas que se constituiu em importante aprendizado do meu curso de Mestrado foi a percepção[\[1\]](#) de que a escolha do tema para dissertação, deveria canalizar as energias da pesquisa para um conteúdo a respeito do qual eu pudesse discorrer com certa desenvoltura, e, diria até, com certa intimidade; um tema onde a pretensa artesã intelectual que existe dentro de mim pudesse recorrer àquele "Arquivo Pessoal" referido por Mills[\[2\]](#); um

tema onde, afinal e principalmente, pudesse contribuir, de alguma forma, para o aperfeiçoamento da realidade social em que vivo.

No lapso de tempo em que cursei as disciplinas do Mestrado – quando muitas resenhas foram escritas, muita leitura refletida, e muita conversa "conversada" – muito se discutiu sobre questões interligadas ao Estado e à Administração. De uma forma inquietante, cada vez que essas questões surgiam, sentia-me transportada ao órgão Tribunal de Contas, e tinha a sensação de estar aprisionada numa grande gaiola (às vezes dourada), sensação absolutamente desconfortável e muito provavelmente remanescente de uma época em que o Tribunal chegou a ser descrito como "órgão aparatoso e inútil". Dúvidas vieram, foram-se e retornaram; era mais que hora de escolher um tema para dissertação, e, em derredor dele, foram sendo construídos os trabalhos que deveriam compor seu microcosmos, canalizando as energias mais positivas.

Sentia a necessidade urgente de visualizar, na minha realidade social, a essência da existência do Tribunal de Contas de alguma forma; de lhe dar vida, razão e função; de (re)descobrir os motivos e justificar o custo de sua existência; de não limitá-lo à idéia difusa de um órgão apêndice, repositório de ilusões, que procuram abrigo sob o teto da vitaliciedade.

Talvez essa pretensão ultrapasse até mesmo os limites da plausibilidade, e seja uma ousadia desaquilatada do afã de uma mestranda em processo de dissertação. Mas foi por causa destas necessidades, que achei importante construir este trabalho a partir deste Arquivo Pessoal. Foi por estar inconformada com a nuvem cinzenta que povoava o conceito do órgão *Tribunal de Contas*, que achei ser necessário resgatar, para muitos que formatam alguma idéia a este respeito, o elo perdido nas suas relações com o Estado.

Sabia que muitos poderiam ser os elos encontrados, mas queria um, especial, aquele que tivesse uma precisão conceitual interligada com os meus objetivos iniciais. Qual seria, então, este elo de ligação? Idéias sedutoras surgiram, a respeito, por exemplo, da teoria das elites, (não é o Tribunal de Contas uma grande elite?), das sociedades, do poder, das classes dominantes.^[3] Questionamentos reticentes borbulhavam; provocações e sugestões de toda ordem apareciam a todo instante. Várias eram as hipóteses de pesquisa, cada uma com inúmeras variáveis.

A Constituição de 1988 estava aí, noviça, incitadora de temas em congressos e discussões acadêmicas atuais. Pensei em situar a questão Tribunal de Contas na Constituição de 1988. Mas isso não se revelou um tema palpitante de pesquisa e, aliado ao fato de sua amplitude e generalidade, foi desconsiderado. O que, de fato, pareceu-me importante foi estudar o ângulo de atuação das Cortes de Contas dentro do Estado-Administração, como um órgão estatal custeado pelo povo e, dentro desta perspectiva, discutir exatamente a relação custo/benefício que resulta, e que pode resultar, deste ângulo de atuação, para lhe dar um novo enfoque, não só para evitar que os Tribunais de Contas sejam, como várias vezes o têm sido, apelidados de órgãos aparatosos e inúteis, como para oferecer, de alguma forma, novas perspectivas para a sua função social junto ao Estado.

Como, na atualidade, tem-se discutido muito, no contexto social em que estão inseridos os Tribunais de Contas, a questão do controle que exercem, e, às vezes, até a ineficácia desse controle, determinei que este seria o meu "elo perdido", e, dentro do tema "Tribunal de Contas", dediquei-me, justamente a demonstrar a necessidade da efetiva realização (porque o que se faz é muita especulação, e infere-se muita presunção) de um tipo específico de controle, no qual se busque a real avaliação de resultados, aliás tema da última moda, e que, embora tanto dele se fale, nada dele se faz. É o controle da eficácia.

Em muitos momentos, para os que não são familiarizados com o Direito, poderá parecer que, por ter formação jurídica, pretendi sobrecarregar este trabalho com conceitos jurídicos. Para os juristas, no entanto, parecerá justamente o contrário, que me aventurei num vôo alto, mas que, como Ícaro, mal pude usufruir da plenitude destes conceitos. A ambos, quero esclarecer que não pretendi, em nenhum momento, fazer um trabalho jurídico.

Não podendo perder de vista que estava cursando o Mestrado em Administração, confesso que tive dificuldades iniciais em definir claramente a identidade do trabalho a ser feito, considerando a minha relação (objetiva e subjetiva) com o Direito e com o Tribunal de Contas. Essas dificuldades, no curso do trabalho e, particularmente, na sua finalização, fizeram-se cada vez mais presentes, porque percebia que a própria natureza do tema me impunha limites e me obrigava, às vezes, a ser superficial com a área do Direito.

Por isso, só fiz incluir os conceitos que entendi extremamente necessários e perfeitamente acessíveis aos não juristas, e se o fiz com razoável frequência foi apenas, e só apenas, porque, tal qual os Tribunais de Contas, o Direito está sempre presente quando acesso o meu arquivo pessoal.

O que se segue, constitui-se numa abordagem do controle inteiramente diferente da que fora inicialmente planejada porque, na medida em que evoluía na escrita do texto pude descobrir que o roteiro definido desde as primeiras elaborações da dissertação não correspondia a uma compreensão ideal do tema discutido^[2]. O roteiro inicial, que começava pela fundamentação histórica dos Tribunais de Contas, deu lugar a uma análise etimológica da palavra controle, porque, afinal, controle é o tema central desta dissertação. Para justificar o tema, precisei falar dos fundamentos do controle, que em última análise (última para mim), residiam nos fundamentos da existência do próprio Estado.

Depois disso, restou falar dos controlados e controladores para, afinal fazer abordagem do controle, especificando-o na função controladora dos Tribunais de Contas. Dentro desse item, passei ao detalhamento do controle da eficácia, constatando as hipóteses da legislação e a possibilidade de sua realização, apresentando os resultados deste controle de eficácia e, afinal, expondo as conclusões que podem ser resumidas na necessidade do exercício deste controle.

Faz-se imperativo ainda, fazer uma caracterização descritiva do objeto desta dissertação, para situar os limites da pesquisa deste trabalho, geograficamente e organicamente, ainda que pareça prematuro. Mas, como se está a cuidar do Estado e de seus organismos, é importante que seja

delimitado o universo da pesquisa que orientou esta dissertação.

Como objeto deste trabalho, está o exercício do controle externo, realizado através da diminuta especificidade da auditoria de eficácia. Como controlada, a Administração Pública. Como agentes controladores, os Tribunais de Contas.

Quando no plural, os Tribunais de Contas serão apenas o substantivo coletivo dos órgãos controladores. Resultarão de um conjunto de Tribunais, onde se incluem as Cortes de Contas da União, Estaduais e, algumas Municipais, em todo o Brasil.

Quando se falar da realização de auditorias pelos Tribunais de Contas, estar-se-á falando do Tribunal de Contas do Estado da Bahia, no lapso de tempo compreendido entre a promulgação da Carta Constitucional Estadual de 1989, que lhe deu novas atribuições e, portanto, novo rumo, até o final do mês de outubro de 1994, época limite para as conclusões deste trabalho.

As conclusões deste trabalho não são fruto de uma pesquisa formal e metodologicamente feita, porque neste trabalho não houve dados para tabulações. Mas têm fundamento nas auditorias realizadas e já apreciadas pelo Tribunal de Contas do Estado da Bahia.

A bibliografia encontra principal suporte nas Revistas dos Tribunais de Contas e nos trabalhos elaborados pelos seus técnicos. Por último, como que encomendada para comprovar a contemporaneidade deste trabalho, há uma reportagem, da Revista "Isto É", de 23 de março de 1994, intitulada "Casa do Espanto".

Qualquer semelhança com a realidade não será, pois, mera coincidência. Afinal, este trabalho se pretende uma dissertação de Mestrado.

Os conceitos de controle, auditoria, eficácia, Administração Pública e, finalmente, Tribunais de Contas, são objetos de específicas explicações, também estas proporcionais aos aprendizados armazenado e adquirido. Se não parecerem suficientes, os débitos podem ser tributados a uma evidente inclinação pela Ciência Jurídica que, mesmo sem a minha concordância consciente, insistiu em se fazer presente. Ainda assim, como já disse, tomei todas as cautelas para que este trabalho não tivesse um cunho jurídico. E acho que consegui (com certeza os mais afeitos ao Direito hão de concordar comigo).

Por último, não poderia deixar de registrar neste trabalho a minha marca personalíssima, aquilo que me move e me motiva. Um lado meu, particularíssimo e prazeroso: o hábito que tenho de metaforizar a minha própria vida e o que nela se integra. E isso ocorre naturalmente, sem que eu precise pesquisar o espelho metafórico a ser usado. Assim também aqui aconteceu. Ao começar a escrever este trabalho, cuja dimensão ocupou um diretório na minha vida, as metáforas iam e vinham até que, ao escutar, casualmente, a "Vaca Profana", tive o *insight* e a certeza de que seria esse o espelho poético desta dissertação, por guardar similitude não só comigo, em relação ao objeto desta monografia, como com o seu próprio objeto. Sei que a muitos, parecerá um dissonante equívoco que se agregou a este trabalho, mas,

haverá outros, que sorrirão internamente por me compreenderem, e estes, sabedores que respeito muito as minhas lágrimas, e ainda mais minha risada, saberão o porquê da inscrição de minhas palavras na voz de uma Mulher Sagrada.

Aos que ainda não puderam compreender as razões da "Vaca Profana", sugiro que (re)leiam os versos da música, e tentem perceber, no crescente de situações a que eles induzem, a associação que fiz, ao visualizar um Tribunal de Contas, órgão visto pela sociedade como "aparatoso e inútil" (porque derramava um "leite mau"), evoluir através do controle ("movida madrileña ...") para devolver à sociedade, em lucros (leite bom), os custos da sua existência.

Dito isso, resta-me a certeza de que este trabalho não esgota o assunto, nem é esta a minha pretensão. Ao contrário, o que vai escrito, adiante, é, muito mais, uma provocação científica, que um trabalho de pesquisa formal, e, por isso, deixo a critério de quem se incursionou nesta "arte intelectual" concluir estas considerações, que já não se fazem mais tão iniciais quanto pretendia, ao começar a escrevê-las.

...
*SÉGUE A "MOVIDA MADRILEÑA"
TAMBÉM TE MATA BARCELONA
NAPOLI PINO, PI, PAU, PUNKS
PICASSOS MOVEM-SE POR LONDRES
BAHIA ONIPRESENTEMENTE..."*

CAPÍTULO II

CONTROLE: CONCEITO E FUNDAMENTOS

"Essa característica está dentro de um contexto maior que pode ser denominado de assepsia do controle, isto é, tanto a repressão, como o controle, como a condenação tentam aparecer mais higiênicos, menos sanguinários e, por isso mesmo, mais científicos.

Dessa forma o controle se despessoaliza, torna-se um instrumento de uma sociedade abstrata, impalpável e distante, denominada Estado, que está presente em todos os lugares e momentos ao mesmo tempo em que não está em lugar algum nem em tempo qualquer."

Roberto Armando Ramos de Aguiar

Direito, Poder e Opressão

Editora Alfa-Omega. São Paulo. 1980.

Esta dissertação tem o objetivo de analisar um tipo particular de controle que deve ser realizado na Administração Pública: o controle da eficácia da ação administrativa. E aqui leia-se o *deve ser* como uma premissa.

Um tema que, embora não sendo exatamente uma novidade, faz-se novo na medida em que a cultura organizacional do nosso Estado ainda não se sentiu à vontade para implementar este tipo de controle. Talvez, porque na busca da eficácia possa, ao contrário, medir a ineficácia. Ou talvez porque os insumos deste tipo de controle ainda não estejam suficientemente maduros para desestabilizar os comodismos sociais e acertar o passo com a modernidade, porque, afinal, o controle da eficácia da Administração Pública não encontra antecedentes no Brasil. E, talvez, algumas dessas hipóteses possam até ser comprovadas no desenvolvimento deste trabalho.

Não poderíamos falar do controle da eficácia sem definir o que é controle, sem falar dos controladores e dos controlados, sem falar de eficácia, e sem falar no modo como esse controle deve se realizar. Seguir esta cadeia de elos interligados foi a lógica estabelecida para alcançar as conclusões encontradas.

Verificamos, também, que se tratava de providência salutar tornar familiares neste estudo os seus personagens principais: os controladores e os controlados.

Os controladores, porque autores e coadjuvantes do exercício do controle, mereceram tratamento especial, já que encontram, neste trabalho, um referencial histórico, para que desse referencial se possa inferir a própria evolução do exercício do controle, até a sua estagnação no momento em que deveria estar sendo exercido para verificação da eficácia da ação administrativa. São os Tribunais de Contas.

Quanto aos controlados, um imenso rol de representantes da Administração Pública e a própria Administração, fazem-se presentes em todos os capítulos deste trabalho, na medida em que, camaleônicos, assumem as mais variadas funções, quer estejam sendo focalizados sob as luzes das conceituações jurídicas, quer o estejam sob as lentes da ótica administrativa. Por isso, muitas vezes a eles nos dirigiremos de uma forma abrangente, ou seja, ao nos referirmos ao agir da Administração Pública (atos ou ações administrativas) estaremos falando das ações desenvolvidas em entidades, programas, atividades, projetos ou no simples desempenho funcional.

É preciso, ainda, deixar claro que os conceitos jurídicos, principalmente, aqui lançados, não adquiriram a profundidade nem a pureza peculiares dos que lidam apenas com o Direito. De igual forma, os conceitos oriundos da Ciência da Administração encontram-se, quase sempre, combinados com aquele, permeando, juntos, as considerações deste trabalho.

Afinal, e ainda a tempo, é preciso que se comece a falar de controle, e que se definam os limites que se lhe quer emprestar, para, a seguir, examiná-lo como exercício das funções dos Tribunais de Contas.

Foi um texto de autoria de Carlos Estevam Martins (1989), intitulado "Governabilidade e Controles", que se constituiu no ponto inicial deste trabalho. Neste texto, ele se refere ao tema "controle" como um *tabu* no contexto brasileiro das ciências sociais, pois,

"Em geral, as pessoas preferem evitar esse tema, temendo, talvez, provocar mal-entendidos e reações de reprovação, carregadas de emocionalidade negativa. Esse clima, tipicamente preconceituoso, talvez se deva à própria ambigüidade do assunto. A existência de controles pressupõe sempre dois lados - o do controlador e o do controlado - sendo que não gostamos do primeiro, tido como algoz, e simpatizamos com o segundo, tido como vítima." [4]

Estas observações incitaram o espírito da pesquisa, não com o específico objetivo de desmistificar um conceito parcialmente incorporado à questão dos controles, mas repensar o seu significado, para que não se tenha dele uma idéia apenas associada a cerceamento, opressão, inibição, restrição ou policiamento.

Está certo Estevam Martins, quando afirma que controlar é preciso. E preciso é, também, que se veja este controle como aspecto fundamental da vida da sociedade e do Estado, porque, inversamente, o descontrole permite

que se percam as ações socialmente significativas e até a própria interação social; o descontrole gera conseqüências, quase sempre, nefastas, na medida em que a razão de ser do controle é a garantia da concretização de expectativas, estabelecidas no passado, com respeito a acontecimentos futuros.[5]

Assim, este capítulo sobre "controle" se propõe a delimitar a amplitude que se quer dar ao tema, para situá-lo na estreita relação que existe entre o exercício do controle pelos Tribunais de Contas, órgãos controladores por excelência e a eficácia deste controle. Ou seja, a partir do controle da avaliação dos resultados sociais das políticas públicas, feito através das auditorias realizadas pelos Tribunais de Contas, buscar-se-á estabelecer a relação custo-benefício dos gastos públicos versus fim social.

2.1. CONCEITOS GENÉRICOS:

O espírito da curiosidade etimológica fez com que o primeiro dos conceitos de controle fosse originário do mais comum instrumento de pesquisa. Pois.

Etimologicamente, a palavra "CONTROLE" encontra muitas definições, a exemplo da que se lê nos Dicionários, como "vigilância e verificação administrativa. || Fiscalização financeira. || Ato ou poder de dominar, regular, guiar ou restringir." [6] ou "fiscalização exercida sobre as atividades de pessoas, órgãos, departamentos, ou sobre produtos, etc., para que tais atividades, ou produtos, não se desviem das normas preestabelecidas" [7].

Fábio Konder Comparato (1975), ao habilitar-se para concurso de Professor de Direito Comercial na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, também escolheu como tema, o controle. Só que outro tipo de controle, um controle ligado ao Direito Comercial. E, de igual forma, entendeu prudente adentrar no assunto através das definições lexicais, e, afinal, esclarecer o sentido emprestado à palavra, decidindo que a palavra "controle" passaria a ser utilizada no sentido forte de dominação, e não apenas no significado fraco de poder regulamentar ou fiscalizatório. E adiante justifica:

"Aliás, a definição legal dos centros de poder, no Direito atual, parece coincidir, raramente com a realidade do poder. A declaração constitucional de que todo poder emana do povo e em seu nome é exercido, por exemplo, tem se apresentado mais como enunciado de princípio, de valor programático, do que como disposição efetivamente vinculante na prática política, onde a noção de "povo" se revela essencialmente abstrata." [8]

Segundo Massimo Severo Giannini (1984) [9], o vocábulo CONTROLE origina-se do latim fiscal medieval; indicava o exemplar (uma espécie de catálogo) da relação dos contribuintes, dos tributos, etc., que serviam de base para a operação do exator, chamado de *contra-rotulum*, que traduzido para o francês significa *contre-rôle*, daí, controle. Por isso, alguns autores consideram

que a sua origem é francesa e significa marca, verificação e até exame ou censura.

Ainda de acordo com Fábio Konder Comparato (1975)[10], na língua inglesa, CONTROLE tem o sentido de dominação. Em alemão, tem o sentido de fiscalização, vistoria, revisão e inspeção.

Em nossa língua, a palavra controle é um neologismo que foi definitivamente incorporado porque não havia tradução que lhe substituísse. Como sofreu influência de diversas origens, tem diversos significados, e os mais usuais são os de verificação, fiscalização, dominação, regulação e restrição.

Como se vê, o controle é um tema que comporta várias acepções. Por isso, tem sido objeto de curiosos estudos, que concluem por lhe emprestar significados diversificados, ora muito abrangentes, ora muito específicos, a depender da natureza da questão para a qual se queira definir o controle.

Segundo Bergeron (1965)[11], o controle consiste em estabelecer a conformidade de uma coisa em relação a outra coisa, daí a necessidade de um modelo que sirva de medida para a comparação. Bergeron, ao se insurgir contra o uso do conceito de *poder* na ciência política, identificou três "anticonceitos": relação, função e controle, atribuindo ao controle as seguintes acepções:

- a) dominação (associada a idéias de subordinação, centralização e monopolização, que seria o sentido mais forte da palavra);
- b) direção (associada a idéias de comando e gestão);
- c) limitação (associada a idéias de regulamentação e proibição);
- d) vigilância ou fiscalização (associada a idéias de supervisão, inspeção e censura; contém o sentido de continuidade);
- e) verificação (associada a idéias de exame e constatação; implica na idéia de finalidade, de busca da verdade);
- f) registro (associada a idéias de autenticação, equivalência e identificação; este seria o sentido originário do termo, designado a mais fraca intensidade do ato de controle).

Ugo Forti (1915)[12], cujo trabalho, na doutrina italiana, é considerado não só um clássico, como um ponto de partida sobre o assunto, diz que controle é a averiguação da correspondência de um determinado ato ou comportamento a determinadas normas, ou, por outras palavras, é a atividade que possibilita ao agente controlador editar determinado ato em decorrência do confronto que realizou.

Massimo Giannini (1974)[13] diz que a função *controle* contém elementos invariáveis, que se resumem numa *verificação* (exame da conduta em relação à norma), num *juízo* (de conformidade ou desconformidade, isto é, de verificação da regularidade da função) e numa *medida* (a providência a ser adotada, em decorrência do juízo feito).

Além da noção semântica, a palavra controle comporta outras acepções; assim, se pode falar de controle sob o ponto de vista do processo administrativo empresarial, ou sob o ponto de vista jurídico, que se realiza no

desempenho das funções administrativas públicas.

Neste trabalho, a palavra controle terá sempre o sentido de verificação, fiscalização e, mais remotamente, de registro, e o seu objeto será, invariavelmente, a Administração Pública e as ações administrativas por ela praticadas, porque se cuidará, tão somente de um tipo de controle que deve ser exercido pelos Tribunais de Contas.

2.2. FUNDAMENTOS DO EXERCÍCIO DO CONTROLE

Além dos elementos que devem ser caracterizados no exercício do controle da Administração Pública, é importante que se estabeleçam os seus fundamentos, isto é as bases jurídicas que legitimam o seu exercício. E, para se falar destes fundamentos, no âmbito da Administração Pública do Estado Brasileiro, é preciso, inicialmente, que se situe este controle no contexto político-jurídico do Estado.

A mais atual doutrina tem concebido um novo conceito jurídico para o Estado, que leva em conta os conceitos dos elementos que compõem o conceito de Estado de Direito e o conceito de Estado Democrático, criando o "Estado Democrático de Direito", e inaugurando uma *sociedade democrática qual seja a que instaure um processo de efetiva incorporação de todo o povo nos mecanismos do controle das decisões, e de sua real participação nos rendimentos da produção*, cuja tarefa fundamental consiste em *"superar as desigualdades sociais e regionais e instaurar um regime democrático que realize a justiça social"*.^[14]

O Estado de Direito, de acordo com José Afonso da Silva (1989)^[15], originalmente *era um conceito tipicamente liberal; daí falar-se em Estado Liberal de Direito*. Tinha como características básicas a submissão ao império da lei, a divisão de poderes e enunciar e garantir os direitos individuais. Esta concepção clássica, puramente formal e abstrata, que serviu de apoio aos direitos humanos, *convertendo os súditos em cidadãos livres*, tornou-se insuficiente, porque a postura individual e neutra do Estado Liberal provocou imensas injustiças sociais. A partir daí, o Estado de Direito evoluiu, enriquecendo-se com um novo conteúdo, incluindo entre os seus objetivos a realização da justiça social e passando a ser expresso como Estado Social de Direito; todavia, este Estado Social de Direito foi incapaz de assegurar, não apenas a realização da justiça social, assim como a autêntica participação democrática popular no processo político.

José Afonso continua, afirmando que o Estado de Direito, quer enquanto concebido Estado Liberal de Direito, quer enquanto concebido como Estado Social de Direito, nem sempre se caracterizou como Estado Democrático, que se fundamenta *"no princípio da soberania popular que impõe a participação efetiva e operante do povo na coisa pública"*, visando a realização do *"princípio democrático como garantia geral dos direitos fundamentais da pessoa humana"*.^[16] Daí a concepção do Estado Democrático de Direito, que, conforme ressalta José Afonso, não significa a simples união formal dos

conceitos "Estado de Direito" e "Estado Democrático", mas uma nova forma de "irradiar a democracia" sobre todos os elementos constitutivos do Estado e também sobre a ordem jurídica.

O conceito de "Estado Democrático de Direito" tem sido modernamente acolhido nas doutrinas portuguesa, espanhola e alemã, como assinala J.J. Gomes Canotilho (1989)[17]. Como todo conceito novo, vem suscitando discussões, que, em geral, resultam numa ampliação da abordagem do conteúdo preponderantemente jurídico do "Estado de Direito", acrescentando-se-lhe os enfoques social e econômico, mais próprios do Estado Democrático.

Elías Diáz (1973)[18], citado por José Afonso, vislumbrou o Estado Democrático de Direito como uma nova fórmula institucional em que, num futuro próximo, poderia vir a se concretizar nos processos de convergência das concepções de democracia. E, em 1977, o mesmo autor definiu o Estado Democrático de Direito como "*a institucionalização do poder popular ou, como digo, a realização democrática do socialismo.*"[19], por isso que José Afonso (1989) ressalta que este conceito novo de Estado não significa a simples união formal dos conceitos "Estado de Direito" e "Estado Democrático", mas traduz uma transformação no *status quo* do conceito de Estado.

Tércio Ferraz Júnior (1989) diz que quando se usa a expressão "Estado Democrático de Direito", nela estão presentes

" componentes que tendem a fazer da liberdade ao mesmo tempo liberdade-autonomia e liberdade-participação. De um lado, isto vem marcado pelo modo como se estendem os direitos políticos à sua máxima universalidade, aliados à plena extensão dos direitos sociais, econômicos e culturais. De outro, pelo empenho em se evitar que, no modo como se adquirem numa sociedade pluralista tais direitos, venha o seu exercício cingir-se e esgotar-se no mero jogo de classes dominantes. Seus efeitos, assim, não devem se produzir apenas frente ao Estado, mas em relação aos particulares; na relevância da sociedade civil deve-se ver o reconhecimento de que o controle da legitimidade constitucional não é a expressão de uma fiscalização puramente orgânica, mas também uma tarefa comum, que deve fazer da Constituição uma prática e não somente um texto ao cuidado dos juristas; a participação, não apenas do Legislativo, do Executivo, do Judiciário mas também do cidadão em geral, na concretização e na efetivação dos direitos, é uma peça primordial do seu contexto democrático-social legítimo."[20]

Celso Ribeiro Bastos (1989)[21] se refere ao Estado Democrático de Direito como resultante de dois princípios acolhidos pela nossa Constituição: o Estado Democrático (que representa um conceito dinâmico, em constante aperfeiçoamento, e onde são perseguidos certos fins, e observados certos valores) e o Estado de Direito (velho e formal, que se resume na submissão das leis, sejam elas quais forem, fruto dos movimentos burgueses revolucionários). Ribeiro Bastos critica a expressão "Estado de Direito", questionando a sua procedência. Assim, se é o Estado quem cria o Direito, como poderia ele estar ao Direito subordinado, já que são os seus próprios órgãos que estão incumbidos de aplicar o direito e sancionar aqueles que o

descumprem? não seria mais lógico que o Direito se prestasse apenas à dominação dos "súditos" e não à submissão do próprio Estado? Daí a necessidade de redinamizar o Estado, lançando-lhe outros fins, como o cumprimento de tarefas sociais.

Partindo da concepção do Estado Democrático de Direito, e fazendo uma análise no Estado Brasileiro, Tércio Ferraz (1989)[\[22\]](#) reconhece que a República não é constituída pelo Estado, mas ela se constitui em Estado. E o faz por um conjunto de fundamentos, resumidos no conceito abrangente de cidadania, e compreendidos na dignidade da pessoa humana, na soberania, nos valores sociais do trabalho e da livre iniciativa, e no pluralismo político. O Direito e o Democrático estão presentes na própria Constituição que legitima a cidadania como o poder que "a todos inclui e ninguém absorve", na medida em que se refere, em seu art. 1º que "Todo o poder emana do povo" (o que seria diferente, se estivesse escrito que "todo poder emana do povo", pois aqui o poder não seria um só, abrangente). Daí se conclui que, de acordo com a Constituição Federal de 1988, vigente, a República Federativa do Brasil se constitui num "Estado Democrático de Direito".

Doutrinariamente, a relação controle-poder é vista sob diferentes enfoques. Ribeiro Bastos (1989)[\[23\]](#) reconhece, como objeto fundamental da Constituição, a regulação jurídica do poder, pois a sua maior ou menor afetação, os controles aos quais está sujeito e as garantias dos seus destinatários conformarão o Estado e a sociedade. Esta premissa por ele estabelecida decorre do pensamento de Lowenstein, segundo quem o poder é um dos três incentivos fundamentais que dominam a vida do homem em sociedade e, ao lado da fé e do amor, e com eles unidos e entrelaçados, rege todas as relações humanas.

Roberto Aguiar (1980)[\[24\]](#), numa obra em que aborda o tema sob o enfoque do poder, questiona onde deve ser exercitado o controle e diz que a primeira evidência que surge é a de que o poder subsiste por controlar a infraestrutura da sociedade.

De tudo isso, pode-se concluir que, quando existe um poder exercido num grupo social organizado juridicamente, num território que lhe pertença, com relações de interação, e regulado por uma lei que realize os princípios da igualdade e da justiça, superando as desigualdades sociais e regionais, buscando estabelecer modos predeterminados de conduta, para que os membros do grupo social saibam, previamente, como conduzir-se na realização dos seus interesses, está constituído um Estado Democrático de Direito.

A este Estado caberá administrar o exercício deste poder, preservando a democracia e os direitos fundamentais. Para fazê-lo, vai desempenhar funções, cuja complexidade originará, também, uma complexidade crescente do próprio Estado, que se traduz na multiplicidade de órgãos e agentes, com competências próprias e específicas – que aqui se denominará de Administração Pública –, que, por estarem todos envolvidos com o exercício do poder necessitam de alguma forma de controle, um controle que verifique, fiscalize e registre as ações dos órgãos estatais.

Atuando sobre os próprios órgãos estatais, o controle desempenha importante papel nas relações Estado-Sociedade, e contribui, de modo significativo, para a garantia do regime democrático; na medida em que uma sociedade se organiza, surgem necessidades que devem ser preenchidas sem comprometer os direitos e liberdades individuais, ou seja, é preciso que esta sociedade, também, promova as garantias destes direitos e liberdades. O exercício do controle se constitui num dos meios de garantir estes direitos e liberdades, razão porque, pode-se inversamente afirmar que estes direitos e liberdades individuais, de certa forma, se constituem no fundamento maior do controle da Administração Pública.

Como o controle que aqui se estuda tem o seu fundamento legal na Constituição Federal, é correto deduzir que este controle está fundamentado no contexto político-administrativo de um Estado Democrático de Direito. Daí, se poder afirmar que o enfoque que se quer dar ao controle, neste trabalho, objetiva a concretização e efetivação de direitos sociais e individuais.

Na introdução do relatório e parecer prévio às contas governamentais do Estado da Bahia, do exercício de 1991, o seu Relator, Conselheiro Adhemar Bento Gomes, fala das necessidades sociais que, na proporção em que são satisfeitas, pressupõem a existência de serviços destinados a esta satisfação e, conseqüentemente, a garantia da manutenção destes serviços. Esta colocação demonstra, mais que a importância e os fundamentos do controle, a necessidade de sua existência, que se subsume na existência do próprio Estado:

"A existência do Estado é explicada pelas finalidades que tem de preencher para atingir a sua objetivação superior, ou seja, organizar e tornar possível a vida do agrupamento social, nas suas complexas manifestações.

Este agrupamento envolve necessidades que precisam ser atendidas com maior ou menor urgência, na proporção da sua intensidade, que varia na relação ou proximidade direta com as contingências da conservação e perpetuação grupais, ou seja, a proteção da vida e dos complementos mais fundamentais desta - como a liberdade, a propriedade, a saúde, a educação, a moradia e a segurança.

A satisfação das necessidades comuns, decorrentes da agrupação humana, exige meios ou processos de consecução que pressupõem uma série de serviços, cujos fundamentos são indispensáveis manter, por existenciais."[\[25\]](#)

Estes fundamentos justificam que o exercício do controle pelo Estado figure como item obrigatório na formulação e implementação das políticas pública. A este respeito, Luiz Pedone (1986), analisando o ambiente Institucional e Constitucional da formulação e implementação das políticas públicas, assinala:

"Liberdade e igualdade, controle democrático do Estado em sua ação, distribuição da renda e das riquezas, são questões abordadas, de uma forma ou de outra pelas políticas públicas."[\[26\]](#)

Assim, também de relação à formulação das políticas públicas, a existência do controle deve ser vista como de essencial importância, porque, é a partir da formulação das políticas públicas que são traçados aspectos fundamentais da vida da sociedade e do Estado, com objetivos a serem alcançados, regras a serem obedecidas e condições a serem satisfeitas. Se, assim não ocorrer, o descontrole permitirá que se percam as ações socialmente significativas e até a própria interação social.

Estabelecido o fundamento do exercício do controle na Administração Pública, para se caracterizá-lo com precisão, é necessário que se apontem seus elementos identificadores, que, segundo Ugo Forti (1915)[\[27\]](#), se constituem na diferenciação de órgãos e de vontades (o órgão controlador é sempre diverso do controlado), e a existência de um elemento precedente (um comportamento, um ato) que seja submetido a reexame. Ou seja, o exercício da atividade controladora pressupõe, sempre, a existência de um controlador, de um controlado, e a execução de um ato característico de controle.

Justamente a forma como o controle deve ser exercido, assim como os controladores e controlados, é que serão objeto dos capítulos a seguir.

CAPÍTULO III

ESTADO, ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E CONTROLE

"Mais grave, porém, do que a obsolescência dos partidos e da classe política é a disfuncionalidade radical dos poderes constituídos: ao invés da complementaridade entre os poderes, apregoada por Montesquieu, o Executivo, o Legislativo e o Judiciário permanentemente se anulam, se omitem ou colidem. Falta um pacto. Falta o consenso mínimo que sedimente, para além do interesse específico das instituições e dos homens que circunstancialmente as ocupam, as bases fundamentais, os alicerces do novo regime.

Em resumo, os avanços da modernidade debilitaram o conjunto das instituições, provocando generalizada paralisia organizacional, seja pela inorganicidade das mesmas, seja em razão dos bloqueios resultantes da colisão de interesses parciais envolvidos em cada uma delas."

Aspásia Camargo

Conferência: As Duas Faces de Janus: os paradoxos da modernidade incompleta.

Fórum Nacional de Idéias para Modernização do Brasil

Módulo: A Crise Brasileira e a Modernização da Sociedade

José Olympio Editora – Rio de Janeiro – 1992 – I
Volume

No capítulo anterior, ficou estabelecido que a palavra controle teria o sentido de verificação, fiscalização e registro. Mas verificação, fiscalização e registro são ações de controle que não podem ocorrer num vácuo. Em outras palavras, quer-se dizer que todo controle só pode ser efetivado se existir, necessariamente, algo ou alguém a ser controlado.

Nesta dissertação, o objeto do controle se situa num determinado grupo social que, associado a outros elementos – território e poder político –, tem o nome de Estado, cujo fundamento tem como premissa o Estado Democrático de Direito. Este Estado, como foi discutido anteriormente, comporta uma abordagem mais ampla que a compreensão do Estado Moderno, cuja natureza centra a dominação como elemento principal que o distingue de outras instituições sociais.

Não é recomendável emoldurar-se o conceito de Estado, para que dele não se estabeleça uma visão estática; até porque, como adverte Sahid Maluf (1974),

"Não há nem pode haver uma definição de Estado que seja geralmente aceita. As definições são pontos de vista de cada doutrina, de cada autor. Em cada definição se espelha uma doutrina."[\[28\]](#)

Por isso, torna-se necessário que se façam breves considerações acerca das teorias que explicam a existência do Estado, para que se compreenda a sua concepção neste trabalho.

3.1. AS TEORIAS DO ESTADO

A concepção do Estado é de fundamental importância na definição do exercício do controle que sobre este Estado deve ser exercido. Daí, a importância de se conhecer a atuação do Estado, ao longo do tempo, para que se possa ter uma compreensão da sua organização e dos seus métodos de trabalho, buscando atender as contingências econômicas e sociais que predominam nos dias atuais.

Themistocles Cavalcanti (1964) assinala esta modificação da atitude estatal, ao longo dos anos, quando diz que

"Já se constitui um truísmo afirmar que foram os grandes fatos sociais e econômicos que se verificaram desde os meados do século passado até os nossos, que modificaram, não somente a estrutura política e constitucional dos Estados, mas também a atitude tradicional que assumira em face dos indivíduos e dos problemas sociais e econômicos."[\[29\]](#)

De acordo com Sahid Maluf (1974)[\[30\]](#), a primeira noção histórica que se tem de Estado remonta à *Polis* grega e à *Civitas* romana, mas as teorias da existência do Estado, tal como se o conhece nos dias de hoje, tiveram origem na Idade Média, quando se conheceu na Itália a palavra *Stato*, mas ainda com um significado muito vago, que, passou a ser adotado pela Inglaterra, no século XV e, posteriormente, pela França e pela Alemanha, no século XVI, já fazendo referência ao Estado como significado de ordem pública constituída.

Foi Nicolau Maquiavel, o mais avançado escritor renascentista, nascido em Florença, em 1496, quem primeiro utilizou a palavra Estado de forma científica, quando, ao escrever "O Príncipe" (publicado após sua morte, em 1531), afirmou que Estado seria todo domínio que exerce "império" sobre o homem, e que o cuidado maior de um Príncipe deveria ser o da manutenção do seu Estado, sendo justificáveis todos os meios que ele utilizasse para este fim, conforme escreve Nelson Sampaio (1960).[\[31\]](#)

O conceito de Estado, efetivamente, só surgiu com a Revolução Inglesa do século XVII, que quebrou as relações feudais e favoreceu um desenvolvimento econômico mais livre, daí se afirmar que este foi o movimento fundador do liberalismo. Thomas Hobbes e John Locke, filósofos ingleses, foram considerados os principais autores da teoria clássica da concepção de Estado, segundo a qual o Estado nasceu de um acordo entre os indivíduos, que, ameaçados pela desagregação, buscaram um meio de assegurar as condições de segurança e o direito de propriedade, essenciais à vida em sociedade.

Hobbes, em sua obra mais famosa, o "Leviatã", distinguiu duas categorias de Estado: o Estado racional (originário da razão humana) e o Estado real (baseado nas relações de força); justificava o poder absoluto do Estado, a partir da afirmativa de que o homem não seria naturalmente sociável, mas, ao contrário era o maior inimigo dos seus semelhantes, daí ter utilizado a expressão *homo homini lupus* (o homem é o lobo do homem).

Locke, continuador de Hobbes, introduziu um novo conceito à teoria do Estado: o ideal da liberdade burguesa. Locke defendia que ao Estado cabia apenas regulamentar as relações da vida social, tendo o homem reservado para si todos os direitos inerentes à personalidade humana, as liberdades fundamentais e o direito à vida, porque todos anteriores e superiores ao Estado. Mas, ao lado disso, percebeu a existência de diferenças que se produziam no mercado, identificando operários e burgueses, e compreendendo que apenas os proprietários participavam plenamente da vida social porque possuíam racionalidade para dirigir e capacidade para acumular riquezas.

As idéias de Locke são revistas por Adam Smith, que mantém o sentido ético do Estado, admitindo um Estado voltado para a realização do bem-estar coletivo, mas sob outros fundamentos: considera o trabalho, além da propriedade, como valor para acumulação de riqueza, que se expressa num Estado que permite, sob sua proteção, que cada indivíduo prossiga no seu interesse econômico, porque é o egoísmo (interesse pessoal) de cada um que leva à harmonia social. O Estado não deve intervir na economia de mercado, que, deixada por si, caminha para o melhor resultado (como se fosse conduzido por uma "Mão Invisível"). "Concorrência" passa a ser a palavra chave, assegurando o equilíbrio entre os mercados, estimulando o progresso técnico e dando uma grande maleabilidade aos mecanismos econômicos. O papel do Estado se resume, assim, no estabelecimento da justiça, na manutenção das instituições não lucrativas e no controle da emissão de moedas.

A compreensão do Estado foi mais uma vez revista, com o advento da Revolução Francesa, em 1789, originando-se daí as correntes do Romantismo, do Hegelianismo e atingindo seu ponto máximo com Socialismo, cristalizado nas idéias de Karl Marx e Frederic Engels.

O Estado Romântico, que significou um avanço democrático na concepção do Estado, encontrou a sua expressão máxima em Jean Jacques Rousseau, filósofo suíço, que afirmou ser o Estado resultante da vontade geral, que seria a soma da vontade manifestada pela maioria dos indivíduos. O povo organizado como Nação seria superior ao Rei, cujo governo, instituído para promover o bem comum, só seria suportável enquanto justo. Rousseau

pregava a igualdade jurídica entre os homens. Segundo Luciano Gruppi (1980)[32], Rousseau não reconhece a existência da separação de poderes fixada por Montesquieu em 1700: o Legislativo (Parlamento), o Executivo (Governo) e o Judiciário, na medida em que reconhece, acima de tudo, o poder da assembléia. De acordo com Yves Leclercq (1977)[33], deve-se atribuir a Hegel a destruição coerente da idéia liberal-clássica em favor de uma visão liberal tecnocrática. Hegel negou a existência de uma classe que contivesse, em si, o interesse geral e a racionalidade, o que só poderia ser encontrado no Estado, ao se situar além das classes. O Estado se constituiria numa força superior à confusão dos interesses particulares, salvaguardando o que há de essencial em cada um deles. Só o Estado poderia impor os princípios da racionalidade a uma sociedade, onde eles só existiriam em estado virtual. Mais tarde, diz Leclercq, Gramsci ressaltou que o Estado definido por Hegel, teria sido o primeiro a se afirmar como ponto de articulação das estruturas da sociedade.

Ao pensamento de Hegel, imediatamente reagiram outros autores da teoria do Estado, fazendo com que surgissem as chamadas idéias marxistas (doutrinariamente conhecidas como "a crítica marxista"), que deram ao Estado um novo e revolucionário conceito, ao constatarem que a sociedade que o compunha estaria dividida em duas classes sociais, a dos capitalistas e a dos operários, sendo o Estado o elemento de dominação de uma classe sobre a outra.

Karl Mark, nascido em 1818, em Trèves, na Prússia, Alemanha, contestando o Estado Liberal, escreveu e publicou em 1848, junto com o seu amigo Frederic Engels, o "Manifesto Comunista", que foi o ponto de partida do Socialismo Científico, que originou o Socialismo de Estado. As idéias ali contidas se proliferaram rapidamente, porque o Estado Liberal se tornara, cada vez mais, impotente para resolver os conflitos entre os proprietários e os operários. Mais tarde, estas idéias foram condensadas por Marx em "O Capital", sua maior obra, e tiveram decisivo significado para a compreensão do Estado, cujos segundo e terceiro volumes só foram publicados após a sua morte, em 1883, sob os cuidados de Frederic Engels, que promoveu uma compilação dos seus escritos.

Marx revolucionou a visão do Estado, pregando uma sociedade que, além da igualdade jurídica, deveria também buscar uma igualdade econômica. Para isto, o Estado seria um "mal necessário", uma organização transitória que deveria ser extinta, como governo de pessoas, para dar lugar a um sistema de simples administração das coisas comuns, que se constitui na ordem socialista ideal.[34]

Nessa mesma linha de pensamento, Frederic Engels concebeu o Estado como uma organização da classe exploradora para manter as condições de produção oprimindo a classe explorada; daí o Estado não seria a realização de uma idéia ética, mas o resultado de uma sociedade que atingiu determinado nível de desenvolvimento, incapaz de resolver os antagonismos que criou.

Lenin (cujo nome real era Wladimir Ilitch Ulianov), um dos principais continuadores do pensamento marxista, ratificou a idéia de que o Estado era um instrumento de exploração de classes, atuando como se fosse um poder

público acima da sociedade, composto de privilegiados que compartilhavam da ideologia burguesa de falso conteúdo ético. Este Estado, imprestável para a implantação do socialismo e da democracia, deveria ser supresso pelo proletariado, mesmo através da violência, ao assumir o poder.

Teorias mais recentes sobre o Estado, que tomaram como ponto de partida o marxismo, foram desenvolvidas por Gramsci, Althusser e Poulantzas, dando início à concepção do chamado Estado Moderno. Embora mantendo o núcleo da concepção marxista tradicional do Estado, estas teorias consideram a existência de realidades sociais mais complexas, que não podem ser explicadas por uma visão limitada do fenômeno político. Carlos Nelson Coutinho (1987)[35] observa que estas novas concepções decorrem do fato de ser o Estado atual muito mais complexo que aquele até então concebido, no qual a luta política não mais se trava entre burocracias administrativas e policiais militares, e que não tem apenas uma classe majoritária de eleitores e proprietários.

Gramsci, que nasceu na Itália e começou a escrever a sua teoria política em 1914, reformula a teoria marxista numa relação produtiva com a política e com a cultura. De acordo com Martin Carnoy (1983) a maior contribuição de Gramsci a essa teoria foi ter sistematizado uma ciência marxista da ação política. A sua teoria de Estado surge "*da noção marxista de uma superestrutura enraizada nas classes e um sistema político-jurídico enraizado no conflito entre as classes sociais.*" [36]

Gramsci percebeu que

"a classe dominante não precisava depender apenas do poder coercitivo do Estado ou mesmo de seu poder econômico direto para exercer o seu domínio, mas sim, através de sua hegemonia, expressa na sociedade civil e no Estado, os dominados podiam ser persuadidos a aceitar o sistema de crenças da classe dominante e compartilhar os seus valores sociais, culturais e morais." [37]

Buscando harmonizar o pensamento marxista com a idéia de que a formação das sociedades é um sistema de processos objetivos, sem sujeitos (agentes da história), Louis Althusser, na década de 1960, transportou para a obra de Marx esta perspectiva estruturalista. Para ele, é através dos mecanismos ideológicos que os indivíduos se sujeitam a um conjunto de práticas ou a rituais que se situam nas instituições concretas; a ideologia, assim, tem uma existência material (existe num aparelho ideológico) e não tem história, pois existe independente de qualquer momento no tempo. Althusser reconhece um Estado que compreende dois tipos de aparelhos: repressivos e ideológicos. Os repressivos se constituem na administração, no exército, na polícia e nos tribunais, e exercem as suas funções através da violência. Os ideológicos exercem as suas funções através da ideologia, e se constituem nas instituições privadas diversas: religiosas, educacionais, sindicais, familiar, jurídico, etc.

Nicos Poulantzas, na década de 1970, partindo da leitura estruturalista do Estado construída por Althusser, concentra-se mais nas classes sociais e na política, idealizando um Estado que está inserido e definido pelas relações de

classes (as estruturas da sociedade capitalista), e que funciona como um fator de coesão e regulamentação do sistema social.[38] Estas teorias que explicam o Estado têm em comum a dominação como elemento que define o seu caráter de instituição social, em relação às outras instituições e, conquanto identifiquem no Estado suas funções e natureza, não cuidam da sua estrutura e organização. Esta abordagem, como salienta René Dreifuss (1993), que se ocupa da

"incorporação ao âmbito estatal dos instrumentos necessários - administrativos, coativos, coercitivos, políticos, tributários - para a realização de seus objetivos práticos e do sentido de sua existência e ação" e que "considera o processo de concentração e centralização gerencial, executiva e dirigente que realiza a instância estatal"[39]

que resulta na razão de ser do Estado, é feita por Max Weber, sociólogo alemão nascido em 1864.

Para Weber, a formação do Estado Moderno se confunde com a história da ampliação do espaço público e com a desprivatização dos assuntos de interesse geral.

Weber reconhece que o Estado Moderno tem como característica ser um sistema de administração e de lei modificável por legislação, que direciona as atividades coletivas de um quadro executivo. Este "Executivo" reivindica autoridade sobre toda atividade que for exercida no território sobre o qual exerce dominação.

O conceito de dominação (probabilidade de obediência a um determinado mandato), tem extrema importância para Weber, e pode se fundamentar em diferentes motivos de submissão: costume, reunião de interesses, numa relação de afeto, etc.. Entretanto, quando se trata de relações entre dominados e dominantes, a dominação só se torna legítima quando se fundamenta em bases jurídicas. Weber reconhece, assim, três básicos tipos de dominação legítimos:

- a) a dominação legal, decorrente de um estatuto, de acordo com o qual qualquer direito pode ser criado ou modificado; é a dominação burocrática, isto é, há uma regra que estatui um quadro administrativo de funcionários, com formação profissional e que tem como base do funcionamento técnico a disciplina do serviço;
- b) a dominação tradicional, decorrente da crença na santidade das ordenações e dos poderes senhoriais; é a dominação patriarcal;
- c) a dominação carismática, decorrente de devoção afetiva a pessoa de dotes sobrenaturais, com revelações de poder intelectual, heroísmo ou oratória, por exemplo.

José Eduardo Faria (1988) comenta que foi Weber quem dimensionou o fenômeno administrativo, ao perceber que a burocracia supera as demais formas de administração,

"aumentando a eficiência governamental, à medida que despessoaliza a execução das tarefas oficiais. É por essa razão

que a formação da burocracia se dá através dos meios predominantemente políticos, ao mesmo tempo em que sua ascensão tem conseqüências econômicas: a possibilidade de apropriação do capital pela burocracia do Estado e pelas classes sociais que controlam o Estado." [40]

É, ainda, Eduardo Faria (1988) quem demarca, com especial precisão, a existência da Burocracia no Estado Democrático de Direito, referido no capítulo anterior, quando afirma que a

"consolidação da moderna burocracia, enquanto forma típica de organização e gestão administrativa, produziu importantes conseqüências de natureza política e econômica. Ao nível político, permitiu compatibilizar a igualdade formal requerida pela cidadania, um dos temas mais caros aos paradigmas do liberalismo clássico, como uma concepção de Estado como um aparelho neutro: ao instrumentalizar deste modo um determinado tipo de dominação, ela tornou possível a nivelção dos interesses e a garantia formal da impessoalidade, pressuposto básico para a segurança das oportunidades iguais e para o primado do império do direito. A burocracia, nesse sentido, é encarada como parte integrante da organização democrática." [41]

Pode-se, assim, concluir que o Estado tem, como suporte da dominação, a burocracia exercida por um corpo de instituições organizadas para assegurar a sua eficácia, e legitimada em bases jurídicas constituídas na prevalência de uma lei geral e abstrata, promulgada de acordo com procedimentos estatuídos e específicos.

Este Estado está, todo o tempo, necessariamente, a se relacionar com a sociedade que o compõe, e, destas relações – as mais diversas – surgem as funções que são por ele exercidas, e que serão discutidas a seguir, porque é na teoria do Estado Burocrático, legitimado no Estado Democrático de Direito que se efetiva o exercício do controle, objeto desta dissertação.

3.2. O ESTADO E SUAS FUNÇÕES

No tópico anterior, quando foram vistas as teorias explicativas do Estado, ficaram demarcadas, também, as funções que lhe eram atribuídas, na medida em que foram discutidas as relações Estado/Sociedade. Assim, pôde-se ver um Estado que segundo as concepções clássica e liberal, tinha como função a promoção do bem estar coletivo, que lhe emprestava um sentido ético; este sentido foi, posteriormente, substituído pelas idéias dominadoras que, ao contrário, viam no Estado um falso conteúdo ético. Estas idéias foram revistas pelos marxistas contemporâneos, que compreenderem que o Estado poderia agir de modo positivo, podendo criar ou transformar a realidade social, e exercer, não apenas a função de propagação da ideologia dominante, como, também, a ordenação do espaço econômico, a prestação dos serviços de saúde e educação, a defesa do meio ambiente, a legitimação da ordem, com

exclusividade no monopólio da aplicação do Direito, e a proteção dos interesses difusos da coletividade.

A evolução do conceito de Estado, com a passagem do Estado Liberal para o Estado Interventor e, afinal, para o Estado Moderno, resultou na ampliação de suas funções, que, a cada dia, tornam-se mais diversificadas. Em decorrência disso, o próprio Estado passou a exigir a necessidade de se medir a eficácia destas funções, para avaliar a sua ação. Essa medida e essa avaliação são feitas através do exercício do controle.

Themistocles Cavalcanti (1964)[\[42\]](#) assinala que as profundas modificações na estrutura política, as transformações econômicas, a aplicação de novas técnicas e métodos científicos, as novas formas de intervenção do Estado na economia e as novas concepções político-sociais têm influência na forma como o Estado exerce as funções que lhe são atribuídas.

Para falar de suas funções, é importante ratificar que o Estado engloba toda a vida social, pois interfere nos processos sociais e, muitas vezes, os transforma; que o Estado interfere na vida econômica da sociedade, traçando os seus rumos e, até mesmo, interfere na vida familiar, na medida em que a Constituição estabelece princípios fundamentais de sua estrutura, protege a educação e a própria família. É justamente o modo como o Estado manifesta a sua vontade e exercita o seu poder que caracteriza o exercício de uma função.

Ou seja, o Estado, ao assegurar a estabilidade nas relações sociais –que é uma diretriz traçada na Constituição Federal –, está sempre desempenhando determinada função, entendendo-se por função a competência para exercer certa atividade, conferida pela Constituição ao Estado, ou "*um modo particular e caracterizado de o Estado manifestar a sua vontade*" [\[43\]](#).

Por outro lado, as funções do Estado podem ser vistas, fundamentadas e analisadas de acordo com o órgão estatal que as exerce e com a natureza da análise que lhes é feita. Por exemplo, do ponto de vista jurídico, o Estado tem três funções: legislativa, executiva e judicial, mas há, num outro exemplo, análises das funções estatais do ponto de vista da formulação e implementação das políticas públicas, que vê nos seus formuladores, a função de assegurar que as alternativas de políticas sirvam aos objetivos do processo democrático, facilitando o funcionamento apropriado do mercado, etc.

Há, ainda, quem, a exemplo de Lowenstein, citado por Manoel Gonçalves Ferreira Filho[\[44\]](#), proponha uma substituição da Teoria da Separação de Poderes, por uma nova formulação das funções estatais que, segundo ele, seriam de *policy determinacion*, *policy execution* e *policy control*.

Neste trabalho, as funções estatais pressupõem, além da dimensão ideológica que lhes é implícita, uma organização e uma estrutura para sua operacionalização e funcionamento.

Como já vimos no capítulo II, o Estado Brasileiro caracteriza-se como Estado Democrático de Direito e, como tal, as suas funções são desempenhadas de acordo com a norma constitucional que as define. A forma como o Estado se organiza está definida na Constituição Federal; a sua

estrutura e o seu funcionamento, estão definidos em leis complementares e ordinárias, e dizem respeito à Administração Pública.

É, pois, a norma maior deste Estado Democrático de Direito que define a sua organização político-administrativa, isto é, é também a Constituição Federal que, com fundamento na cidadania, legitima o princípio da divisão de poderes concebido por Montesquieu, segundo o qual o Estado Brasileiro é estruturalmente organizado sob a forma de três Poderes "*independentes e harmônicos entre si*"[45]: Legislativo, Executivo e Judiciário, e aos quais cabe o exercício das específicas funções estatais.

De acordo com a tradição histórica, Aristóteles teria sido o primeiro teórico-político a isolar, no funcionamento da estrutura estatal, três tipos de atos: decisões sobre os assuntos de interesse comum, a organização de cargos e magistraturas e atos judiciais, ou seja, a reconhecer que a atividade estatal pode ser dividida num certo número de categorias, que agrupem atos com traços de uniformidade. O valor da conceituação de Aristóteles é muito relativo, porque, durante o milênio que se seguiu à sua vida, em nada influenciou a vida política dos Estados. Durante este lapso de tempo histórico, estas três funções estatais eram reunidas na vontade do monarca, que poderia, ou não, delegá-las a prepostos, segundo o seu arbítrio.

Foi apenas nos séculos XVII e XVIII, que o francês Montesquieu retomou o estudo das funções estatais e formulou a sua teoria, segundo a qual em todo Estado há atos de natureza executiva, de natureza legislativa e de natureza judiciária, isto é, relativos às funções estatais.

A teoria de Montesquieu além de atribuir conceitos às funções do Estado, afirma que a cada função devem corresponder órgãos distintos e autônomos. Ou seja, para Montesquieu, à divisão funcional, deve corresponder uma divisão orgânica; deve existir um órgão (usualmente denominado Poder) ao qual incumbe o desempenho de cada uma das funções do Estado, não havendo, entre eles, vínculo de subordinação. Um não deve receber ordens do outro, mas deve-se cingir ao exercício da função ao qual pertence.

O princípio da divisão de poderes passou a ser adotado por quase todas as Constituições do mundo, tornando-se uma das características do Estado de Direito, que, conforme José Afonso (1989)[46], tem como postulados básicos a submissão à lei, a divisão de poderes e o enunciado dos direitos e garantias individuais em seu sistema normativo.

A propósito, cabem ser feitas rápidas considerações a respeito de Estado de Direito e Constituição, porque muitos doutrinadores, ainda nos dias de hoje, compartilham da Teoria Pura do Direito, que reconhece a Constituição como normal fundamental que se identifica com o próprio Estado. Esta teoria foi formulada por Hans Kelsen, jurista austríaco, que nasceu em Praga, em 1881 e faleceu na Califórnia, em 1973, segundo a qual o ordenamento jurídico que compõe o Estado parte de um norma básica ou fundamental, que não é positiva, mas pressuposta, hipotética, na qual se apoia a Constituição e nela, as leis ordinárias. Assim, as funções do Estado, embora politicamente divididas em legislativa, executiva e judicial, emanariam sempre da Constituição, que se constituiria no centro do poder estatal, definindo e delimitando o poder político

que dele emana e as funções que deverão ser por ele desempenhadas.

Aricê Moacyr Amaral Santos (1988)[47], num estudo em que reuniu opiniões sobre a função administrativa do Estado, refere-se à Teoria Pura do Direito, afirmando que "*o Direito Positivo firma sua unidade a partir de uma norma fundamental hipotética, que alcança sua concreção num sistema gradual de normas*", o que significa que o Estado que se identifica com o seu próprio ordenamento jurídico, parte de uma norma fundamental hipotética, a partir da qual é constituído um sistema de normas jurídicas empíricas, que compreende, basicamente, três categorias: as normas constitucionais, que compreende a própria Constituição, as normas gerais, que são as leis ordinárias e que regulamentam a conduta entre particulares –entre si e com a Administração Pública –, e as normas individuais, que decorrem dos comandos das normas gerais (as sentenças judiciais, por exemplo). E acrescenta que "*o poder estatal é uno, não obstante exerça suas atividades através de três órgãos (poderes) distintos de atuação*".

Criticando a Teoria Pura do Direito, José Afonso (1989)[48] diz que esta concepção contribuiu para deformar o conceito de Estado de Direito, porque, para Kelsen, Estado e Direito são conceitos idênticos e, na medida em que se confunde Estado e ordem jurídica, todo Estado, para ele, há de ser Estado de Direito. Disso resulta um Estado Formal de Direito, destituído de qualquer conteúdo, porque o Direito acaba se confundindo com "*mero enunciado formal da lei, destituída de qualquer conteúdo, sem compromisso com a realidade política, social, econômica e ideológica enfim (o que no fundo esconde uma ideologia reacionária), ...*".

É, ainda, José Afonso (1989) que deixa claro que o sistema constitucional deve ser compreendido de uma forma estrutural, que tem um lado formal (complexo de normas), um conteúdo (a conduta humana motivada pelas relações sociais – econômicas, políticas, religiosas, etc.), um fim (valores assegurados de existência de uma comunidade) e uma causa (interferência do poder que emana do povo). Por isso que, atualmente, a Teoria da Separação de Poderes já não configura a rigidez com que foi concebida. A ampliação das atividades do Estado modificou a visão clássica da separação de poderes, impondo novas formas de relacionamento entre os órgãos que compõem os três poderes.

Hely Lopes Meirelles (1989)[49], diz que nosso "método" é o de *freios e contrapesos* (oriundo dos ingleses e americanos "cheks and balances") porque o "*Governo é a resultante da interação dos três Poderes de Estado - Legislativo, Executivo e Judiciário - como a Administração o é de todos os órgãos desses Poderes*".

Ribeiro Bastos (1988) ressalva, ainda, que

" Não devem ser, ademais, as funções confundidas com as finalidades do Estado, variáveis no tempo e no espaço. Estas últimas definem os objetivos encampados pelo Poder Público e em cuja implementação ele vai se empenhar. A todo instante o Estado pode redefinir seus fins em vista do atingimento de outros objetivos tidos como prioritários, segundo um critério eminentemente político.

Já as funções são como que moldes jurídicos dentro dos quais deverão ser cumpridas as finalidades estatais. Elas são relativamente fixas e destinadas a vigorar em todo e qualquer Estado, independentemente dos objetivos que persigam."[\[50\]](#)

Assim, pode-se afirmar que não existem funções estatais realizadas especificamente por órgãos de cada um dos Poderes de Estado definidos na Constituição Federal, porque o são de forma interativa entre estes Poderes; ou que, a rigor, não existem três Poderes, mas três funções, que têm como objeto a satisfação de necessidades comuns do povo, e prestação de serviços que precisam ser efetivados para tornar possível a própria existência do Estado como ente político.

Das funções fundamentais do Estado, particulariza-se aqui, o estudo da função controladora, que dever ser exercida por todos os Poderes, e, de modo particular, pelo Poder Legislativo. Ou seja, ao Poder Legislativo compete o controle, de uma forma ampla, constitucionalmente denominada de controle externo, que é exercido pelos Tribunais de Contas, órgãos inseridos na estrutura do Poder Legislativo. Os demais Poderes, incluindo o próprio Legislativo, exercitam também a função de controle, mas restrita aos órgãos da estrutura do Poder, que é constitucionalmente denominado de controle interno.

Para se aprofundar o estudo do exercício da função controladora, é necessário que se recorra ao Estado Burocrático concebido por Max Weber (para quem a burocracia é o suporte da dominação estatal), pois é imprescindível que se reconheça, no Estado, a existência de um corpo de instituições organizadas para assegurar a sua eficácia, cuja legitimação ocorra em bases jurídicas constituídas na prevalência de uma lei geral e abstrata, para que este Estado possa satisfazer os interesses da sociedade que o compõe.

Ou seja, o exercício das funções sociais pelo Estado, é feito através de seus aparelhos, que são instituições burocráticas no sentido weberiano, que prestam os serviços públicos. Estes aparelhos sempre estão interligados a uma daquelas funções fundamentais (executiva, legislativa e jurisdicional) e são operacionalizados através dos órgãos que fazem parte da sua estrutura organizacional, e que, dessa forma, desempenham as suas específicas funções.

Por órgão, entende-se o conjunto de indivíduos ou pessoas isoladas que, por integrarem a estrutura do Estado, gozam da faculdade de agir em seu nome. Segundo Diógenes Gasparini (1989)[\[51\]](#), "*são centros de competência do Estado*". Segundo Ribeiro Bastos, (1989) são os "*instrumentos de que se vale o Estado para exercitar suas funções, descritas na Constituição, cuja eficácia é assegurada pelo Poder que a embasa*."[\[52\]](#) Assim, as funções do Estado são desempenhadas por órgãos, de acordo com a competência que lhes for atribuída.

O conjunto destes órgãos constitui, em sentido formal, a Administração Pública que, no dizer de Meirelles (1989)[\[53\]](#), é "*todo o aparelhamento do Estado, preordenado à realização de seus serviços, visando à satisfação das*

necessidades coletivas". É justamente da Administração Pública que cuidaremos, a seguir, porque, como afirmado anteriormente, é nela que deve ser realizado o controle da eficácia, objeto desta dissertação.

3.3. ESTADO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Estado, Administração Pública e função administrativa são conceitos que estão intimamente ligados e são sucessivamente decorrentes. Assim, não se pode falar de Administração Pública sem uma compreensão de Estado da qual se origina, e não se pode falar em ação administrativa, sem a respectiva compreensão de Administração Pública.

Manoel de Oliveira Franco Sobrinho (1974)[54] diz que, quando o Estado se integra na organização social, os meios de ação convertem-se em meios de administração; *"A vigilância administrativa e tutela do direito confundem-se, atividade estatal e direito interpenetram-se."*

Independente das teorias que explicam a sua evolução, o Estado comporta conceituações divergentes, de acordo com o critério que se utilize, e com o enfoque científico escolhido para se estabelecê-la. Assim, o Estado pode ser visto sob o ponto de vista sociológico, sob o ponto de vista político ou sob o aspecto jurídico, o que, em palavras de Roland Drago (1946)[55], quer significar que as missões do Estado podem variar ao infinito, dependendo do papel que exerça no curso da história e conforme predomine o modelo intervencionista ou liberal, socialista ou capitalista.

A complexidade desta constatação é ratificada por Ribeiro Bastos (1988)[56], quando chama a atenção para um fato curioso: embora o homem viva num Estado, e sofra a todo momento a sua influência, no instante em que quer defini-lo, encontra grandes dificuldades. Assim, há os que reconhecem a predominância de um Estado-sociedade (ou Estado-coletividade), e outros, de um Estado-poder (ou Estado-governo ou Estado-aparelho). O primeiro, seria o ente que assegura condições mínimas para que a sociedade possa, por si mesma, atingir seus mais diversos objetivos: culturais, econômicos, sociais, etc.. O Estado-poder seria aquele considerado como comunidade e poder, juridicamente organizados.

O importante é que não se resuma a compreensão do Estado ao que se define como Governo, e nem se confundam as suas funções, porque, quando se fala de Governo, fala-se em um dos três elementos do Estado (Povo, Território e Governo) e em funções secundárias e decorrentes das funções do Estado, primárias e essenciais. Ao contrário, entre Estado e Governo há uma constante interação na medida em que o Governo exerce influência sobre a sociedade, e a sociedade justifica a existência deste Governo, determinando o seu sentido e as suas diretrizes.

José Afonso (1989) estabelece uma distinção entre Estado e Governo, dizendo que o

"Estado, como estrutura social, carece de vontade real e própria. Manifesta-se por seus órgãos que não exprimem senão vontade exclusivamente humana. Os órgãos do Estado são supremos (constitucionais) ou dependentes (administrativos). Aqueles são os a quem incumbe o exercício do poder político, cujo conjunto se denomina governo ou órgãos governamentais."[\[57\]](#)

É importante, também, que se estabeleça a diferença entre Governo e Administração, que, conquanto sejam termos com freqüência confundidos, têm significação diversa, pois, enquanto Governo é a atividade política e discricionária e tem conduta independente, a Administração é atividade neutra, vinculada e tem conduta hierarquizada.

Em resumo, a Administração é o instrumento do Estado, "arquiteto do bem estar social", para colocar em prática as opções políticas e o programa de governo, sem praticar atos de governo, mas apenas atos de execução. Ou seja, o Governo é a expressão política de comando, de fixação dos objetivos do Estado e de manutenção da ordem jurídica; à Administração cabe a execução das tarefas que os órgãos governamentais do Estado lhe confiarem.

Porque intrinsecamente ligada ao Governo e ao Estado, a Administração é também chamada de Administração Pública, e pode ser entendida, num sentido formal como o conjunto verticalmente hierarquizado de órgãos e Poderes constitucionais e, num sentido material, como o conjunto de funções necessárias à execução dos serviços públicos em geral. Qualquer uma das ações da Administração Pública tem sempre como objetivo o fim público, ou o interesse público, ou seja, o bem comum da coletividade administrada.[\[58\]](#) Rafael de Bielsa (1947) diz que a atividade administrativa se resume na realização dos fins do Estado, que, em outras palavras, é o que se compreende por fim ou interesse público. Assim:

" Pero, precisamente, porque la actividad administrativa se resume en la realización de fines del Estado, como unidad, se concibe que esa actividad tiene en la vida del Estado, posición y funciones análogas, en cierto modo, a las que toda persona física o jurídica tiene en su actividad general para la satisfacción de sus necesidades y realización de sus fines."[\[59\]](#)

À Administração Pública não cabe a prática de qualquer ato que não tenha como objetivo e fundamento o interesse ou fim público. Mesmo na prática de atos que não encontrem regra específica no Direito, ou mesmo na prática de atos discricionários, a atividade administrativa deve sempre ser voltada para o interesse geral e comum e a ele estar vinculada, como ensina Franco Sobrinho (1974)[\[60\]](#).

Neste sentido, Bandeira de Mello (1991) defende a indisponibilidade dos interesses públicos pela Administração, porque deles não é titular, afirmando que essa titularidade é do Estado " *que, em certa esfera protege e exercita através da função administrativa, mediante o conjunto de órgãos (chamados administração, em sentido subjetivo ou orgânico) veículos da vontade estatal*

consagrada em lei."[61] Afinal, cabe lembrar que a função administrativa do Estado é exercitada de modo centralizado e descentralizado. Neste sentido, Themistocles Cavalcanti (1964) esclarece que quando se fala em administração direta,

"deve-se compreender em primeiro lugar todas as categorias de serviços executados diretamente pelos órgãos estatais, isto é, pelo conjunto dos organismos a que se acham afetos os serviços sob a responsabilidade do Estado.

Os processos de descentralização constituem meios técnicos para realizar essa tarefa, mas que por si só não altera a natureza do serviço, atingindo apenas as formas de sua execução."[62]

Assim, a Administração Pública, já definida como conjunto de órgãos Estatais preordenados à realização dos seus serviços e objetivando às satisfações das necessidades coletivas, é o objeto do exercício do controle que se discute neste trabalho; em outras palavras, é um dos personagens do controle da eficácia: o controlado. Por isto, é necessário que se fale, mais especificamente, sobre as funções que lhe cabem desempenhar.

3.4. FUNÇÕES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Quando nos referimos, anteriormente, a Estado e Administração Pública, ficou claro que as funções da Administração Pública não se confundem com as funções do Estado, embora a essas sucedam e dessas decorram.

Ao Estado soberano, cabe o exercício das três funções definidas constitucionalmente: legislativa, executiva e judicial; ao Estado político, cabem as funções de formulação das políticas públicas, assegurando que as alternativas políticas sirvam aos objetivos do processo democrático.

Assim, o Estado Brasileiro é político-juridicamente organizado com fundamento na Teoria da Separação de Poderes, concebida por Montesquieu – que reconheceu aos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário uma autonomia para o exercício de suas funções específicas –, teoria que, atualmente, tem concepção menos rígida na sua sistematização, concebendo uma interrelação entre os Poderes Estatais, na medida em que o sistema-constitucional positivo atribui a cada um dos Poderes uma função que lhes é típica (e que seria a função principal) e outra, própria de outro Poder (que seria uma função secundária ou atípica).

Desta forma, não apenas o Poder Executivo, como tanto o Poder Legislativo quanto o Judiciário – no exercício de suas funções principais (legislativa e judicante) – praticam atos de natureza eminentemente administrativa (ou relativos às funções executivas), estando, assim, todas essas funções interrelacionadas, com o seu desempenho atrelado às políticas públicas fixadas pelo Governo, com o objetivo de assegurar a existência da

democracia.

A prática destes atos de natureza eminentemente administrativa, que se destinam ao desempenho das funções fundamentais do Estado se constitui na função administrativa.

Portanto, e de acordo com o que ensinam autores como Seabra Fagundes (1979)[63] e Meirelles (1989)[64] pode-se reconhecer, na Administração Pública, a prática de atos de natureza executiva (atos típicos de gestão), legislativa (expedição de normas e decretos regulamentares) e judiciais (produzindo decisões administrativas), no exercício das funções que lhe cabe, de execução das políticas públicas fixadas pelo Governo e correspondentes ao perfil do respectivo Estado.

Estas políticas públicas, no atual Estado Democrático de Direito, decorrem de um permanente processo de formulação, que busca atender ao maior número de demandas sociais possível, que não mais corresponde às formulações políticas do Estado Liberal. Nos dias atuais, as decisões políticas englobam todo um procedimento de assessoramento, planejamento, etc., que ajudam no processo decisório.

Sob o ponto de vista de Luiz Pedone (1986)[65], este atual processo de formulação das políticas públicas, dentre muitos outros componentes intrínsecos, envolve quatro componentes básicos: dirigir, planejar, organizar e controlar. _ Administração Pública compete o exercício das funções de direção, planejamento, organização e controle, na medida em que lhe cabe executar as tarefas que lhe são confiadas pelos órgãos governamentais.

Charles Debbasch (1971), analisando a Administração no Estado, diz que

“La fonction administrative se dégage, avec quelques nuances dans les principaux régimes politiques. L' administration constitue l' instrument de réalisation des choix politiques. Sa fonction est comparable à celle d' un intermédiaire: elle assure, parallèlement au processus représentatif, le contact entre les gouvernements et les citoyens. A cette fin, elle informe, elle prépare, elle prévoit, elle exécute.”[66]

Ou seja, independente da natureza ideológica do Estado e do regime político adotado, o exercício da função administrativa sempre se fará necessário, já que a administração se constitui no instrumento de realização das políticas públicas estatais.

Estabelecido que a função da Administração Pública é executar as tarefas de execução das políticas públicas do Estado (direção, planejamento, organização e controle), é importante que, no exercício desta função sejam levados em conta, precipuamente, os aspectos de legalidade e legitimidade dos seus atos, do interesse público, da eficiência, da eficácia e da utilidade que lhe são exigidos. Assim, qualquer ente estatal ineficiente ou desnecessário, bem como qualquer atividade inoportuna ou inconveniente ao interesse público, deve(m) ser modificada(s) ou suprimida(s), mesmo que seja(m) legítima(s).

O Estado se submete, então, à ordem e à eficiência administrativa e à eficácia dos seus atos, e estes princípios criam mecanismos ou sistemas de controle de suas atividades, em defesa, não só da própria Administração Pública, como, e principalmente, dos direitos e garantias populares.

É através desses mecanismos ou sistemas de controle que se confirma ou se desfaz a atuação do Estado, e, por isso, diz-se que possuem expressivo significado na garantia do regime democrático.

São dois os tipos de controle definidos pela Constituição Federal, que também estabelece conexão entre esses sistemas: o controle interno (feito pelos próprios órgãos do aparelho estatal) e o controle externo (a cargo da Assembléia Legislativa, que o faz com o auxílio indispensável do Tribunal de Contas, pois é o órgão técnico para o desempenho dessa missão).

Torna-se importante delinear o exercício dessas formas de controle, em razão das peculiaridades específicas a cada uma delas; não só porque têm especial significado na visão prospectiva que se quer dar à realização do controle, neste trabalho, como porque o exercício do controle interno vai refletir diretamente no exercício do controle externo, que, em última análise, avalia, também, estes mecanismos de controle.

O controle externo, que permite uma avaliação em vários níveis, dentre os quais o controle da eficácia, é objeto de capítulo específico nesta dissertação.

O controle interno encontra fundamento no art. 74 da Constituição Federal, que diz que os Poderes Executivo, Legislativo, e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno, com a finalidade de avaliar o cumprimento de metas do plano plurianual, a execução do orçamento do governo e dos orçamentos públicos, comprovar a legalidade e avaliar resultados – sob os aspectos de eficiência e eficácia – da gestão orçamentária, financeira e patrimonial dos órgãos e entidades da administração, exercer o controle das operações de crédito e apoiar o controle externo.

Porque o controle interno subsidia o controle externo e, particularmente o controle da eficácia, será discutido no capítulo que se segue.

CAPÍTULO IV

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E CONTROLE

"Os brasileiros foram cobaias de experimentos econômicos por quase dez anos, o que baixa a auto-estima de qualquer um.... A auto-estima começa a melhorar quando você tem controle sobre sua vida econômica."

Já foi visto que a Administração Pública age de acordo com normas legais que fixam competências dos seus órgãos, delimitando o seu campo de atuação e estabelecendo controles aos quais deve se sujeitar; isto significa que não pode agir com absoluta independência, praticando atos não autorizados em lei e sem objetivar o interesse ou fim público. Para que sejam observadas essas normas, é que se faz necessário, objetivamente, o exercício do controle da Administração Pública, que é assim definido por Odete Medauar (1993):

" controle da Administração Pública é a verificação da conformidade da atuação desta a um cânone, possibilitando ao agente controlador a adoção de medida ou proposta em decorrência do juízo formado."[\[67\]](#)

Daí se poder afirmar que, para o seu exercício, o controle da Administração Pública pressupõe a existência de normas e de agentes controladores que irão utilizá-las como paradigma para conferir a atuação dos seus agentes públicos, os controlados.

O exercício dos controles na Administração Pública comporta várias classificações. Em geral, os juristas preferem fazê-las de acordo com a natureza dos organismos controladores, ou, em outras palavras, de acordo com o Poder que os exerce, em decorrência do sistema tripartidite dos Poderes. Lúcia Valle Figueiredo (1991)[\[68\]](#), por exemplo, refere-se a quatro tipos de controle: - controle interno pela própria administração, controle interno com participação do administrado, controle externo pelo Legislativo e Tribunais de Contas e controle externo pelo Judiciário. Já Hely Lopes Meirelles (1975)[\[69\]](#), em várias oportunidades em que se refere aos controles da Administração Pública, classifica-os como administrativo, judicial e parlamentar.

O **controle interno** é próprio dos órgãos da Administração, o que significa que, em certo sentido, a Administração Pública (e o imenso rol de seus representantes) exercita, também, (e de forma atípica) as funções de controle. Neste caso, controladores e controlados se confundem, porque todos são agentes públicos, no sentido mais estrito do termo.

Já quando se cuida do controle da eficácia das ações administrativas (o objeto desta dissertação), está-se falando de **controle externo**, e, então, a Administração Pública passa a ser identificada como o personagem controlado, e o Tribunal de Contas o órgão encarregado de realizar o controle, isto é, o órgão controlador.

A Administração está sujeita, ainda, a uma forma de controle que é diversa dos controles internos e externos, mas que é inerente ao próprio Estado de Direito; trata-se do **controle judicial**. Ou seja, do controle que é exercido pelo Poder Judiciário, de forma objetiva, com a finalidade essencial de proteger o

indivíduo em face da Administração Pública, no dizer de Seabra Fagundes (1979).^[70] Embora o controle judicial fuja ao objetivo central desta dissertação, é importante que sobre ele se faça uma rápida abordagem, porque, em última análise, esse controle feito pelo Poder Judiciário se constitui num elemento fiscalizador das atividades administrativas, e, porque, eventualmente pode ocorrer que esses controles sejam realizados de forma integrada e sucessiva. Assim, determinado ato da Administração, como uma aposentadoria, por exemplo, que já foi submetido ao controle interno antes de ser expedido o respectivo decreto aposentador, vai ter o cálculo de seus proventos fixados pelo Tribunal de Contas, no exercício do controle externo e, ainda, poderá ser revisto pelo Judiciário, se for provocado por algum interessado (ainda que este interessado seja o próprio Estado), que com ele não se conformar, no exercício de seu direito, assegurado pela democracia.

Este capítulo ficará restrito aos controles interno e judicial. Isto porque tendo esta pesquisa como tema central o controle da eficácia, como especificidade do controle externo, o seu estudo requer maior detalhamento.

4.1. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E CONTROLE INTERNO

Neste tópico, cuidaremos apenas do controle interno, ou seja, da forma de controle realizado pelo próprio órgão ou Poder responsável pela prática da ação controlada.

É preciso que se deixe claro que não se trata, aqui, da espécie de controle que é atribuído ao Estado, com o fundamento maior de garantir os direitos e liberdades da sociedade que o constitui (este seria o controle externo). Trata-se de um controle organizacional, que envolve os aparelhos do Estado e os seus agentes; não diz respeito, especificamente, ao controle que é realizado pela sociedade sobre o Estado, mas existe para viabilizá-lo. O controle interno é aquele que Estevam Martins reconhece como "controles do Estado sobre si mesmo". Diz ele:

" Com efeito o descontrole dentro do Estado refere-se à incapacidade de as autoridades de nível superior supervisionarem os órgãos e funcionários que lhes são hierarquicamente subordinados. Quando isso acontece fica automaticamente prejudicado um dos tipos de controle anteriormente examinados: ou o da sociedade sobre o Estado ou do Estado sobre a sociedade."^[71]

Assim, o controle interno ou administrativo é considerado como o controle que cada um dos órgãos da administração de cada Poder realiza sobre os atos que praticam, buscando uma tutela de legitimidade e mérito.

A atividade de controle interno está prevista na própria Constituição Federal, que estabelece que será mantido, de forma integrada, pelo Legislativo, Executivo e Judiciário.

É, pois, interno, o controle que o Executivo realiza sobre os atos praticados pelos seus agentes, como interno será o controle que o Legislativo ou o Judiciário realizem sobre seus órgãos na prática dos atos administrativos que lhes couberem (que, como já vimos, são atos atípicos).

Meirelles (1989), numa visão administrativista, refere-se ao controle interno como administrativo e assim o conceitua:

" Controle administrativo é 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 de sua realização, pelo que é um controle de legalidade e mérito. Sob ambos esses aspectos pode e deve operar-se o controle administrativo, para que a atividade pública em geral se realize com legitimidade e eficiência, atingindo a sua finalidade plena que é a satisfação das necessidades coletivas e atendimento dos direitos individuais dos administrados".[\[72\]](#)

Enquanto José Afonso (1989), numa visão constitucionalista, trata o controle interno como um

" controle de natureza administrativa, exercido sobre os funcionários encarregados de executar os programas orçamentários e da aplicação de dinheiro público, por seus superiores hierárquicos: Ministros, diretores, chefes de divisão, etc., dentro das estruturas administrativas de qualquer dos Poderes...".[\[73\]](#)

A Administração realiza o controle interno antes que sofra a ação do controle externo – que tem um alcance mais amplo, pois busca comprovar a probidade dos atos da Administração e a regularidade da guarda e do emprego dos bens, valores e dinheiros públicos – com o objetivo de criar condições indispensáveis à eficácia do controle externo e assegurar a regularidade da realização da receita e da despesa, possibilitando o acompanhamento da execução do orçamento, dos programas de trabalho, e a avaliação dos respectivos resultados, conforme afirma Meirelles, e acrescenta: "*É, na sua plenitude, um controle de **legalidade, conveniência, oportunidade e eficiência.***"[\[74\]](#) Diógenes Gasparini (1989) se refere ao controle interno como *autocontrole*, que é exercido pelos órgãos dos três Poderes sobre suas próprias atividades, visando ratificá-las ou desfazê-las, conforme sejam ou não legais, oportunas, convenientes e eficientes. E afirma que é "interno" porque "*tanto o órgão controlador como o controlado integram a mesma organização.*"[\[75\]](#)

Bandeira de Mello (1991) chama o controle interno de *tutela* e diz que "*é o poder de que dispõe o Estado, exercitável através dos órgãos da Administração, de conformar o comportamento das pessoas auxiliares suas aos fins que lhe foram legalmente atribuídos.*"[\[76\]](#), e ressalva que as implicações e extensão desse controle variam de país para país, dependendo das peculiaridades de cada legislação, o que reflete relações rígidas ou liberais entre controladores e controlados.

O controle interno pode ser exercido de várias formas. Segundo Meirelles,^[77] são três:

- a) os controles exercitados pelos próprios órgãos internos da Administração (preventivos), quando se estabelecem as formalidades e exames prévios dos atos administrativos para adquirirem eficácia e operatividade;
- b) os exercitados pelos órgãos externos incumbidos do julgamento dos recursos, a exemplo de conselhos e tribunais administrativos (sucessivos), quando se acompanha a formação dos atos;
- c) os exercitados pelos órgãos correicionais incumbidos das apurações de irregularidades funcionais (corretivos), quando são corrigidos os atos defeituosos.

Lúcia Figueiredo (1991)^[78] também faz um ordenamento dos controles internos. Assim, fala em controles internos exercidos pela própria Administração (compreendendo também os atos de função administrativa exercidos pelos Poderes Judiciário e Legislativo) que seriam os atos de homologação, aprovação, revogação e invalidação dos atos administrativos; e os controles internos exercidos por provocação dos administrados, sob a forma de recursos administrativos e procedimentos sancionadores e disciplinares.

Embora o controle interno possa se manifestar sob várias formas, há alguns atos que, sendo praticados com maior freqüência, melhor o exemplificam:

- a) Fiscalização hierárquica – que compreende os atos de homologação, aprovação, revogação e invalidação dos atos administrativos, e é exercida pelos órgãos superiores sobre os inferiores da administração. Tem por objetivo coordenar, orientar, ordenar e corrigir as atividades administrativas e dos seus agentes. É exercitada de forma permanente e contínua, independente de ordem ou solicitação especial. É um poder-dever de chefia, de verificação do trabalho e avaliação de resultados.
- b) Recursos administrativos – são os meios utilizados por todo aquele atingido por qualquer ato da Administração para propiciar o reexame de uma decisão interna. Precedem ao controle judicial, anteriormente mencionado, mas têm igual fundamento, em assegurar a democracia e o Estado de Direito, pois buscam resguardar direitos individuais. São, por exemplo, a Representação, a Reclamação, o Pedido de Reconsideração e os Recursos Hierárquicos. Inversamente, a Administração busca resguardar os interesses coletivos, através dos procedimentos sancionadores ou disciplinares são os meios de apuração e punição de faltas graves dos servidores públicos.
- c) Prestação de contas – é também uma outra forma de controle da Administração Pública, que consiste na composição de processo com documentos que prestem contas não apenas, de dinheiro público e da gestão financeira, mas de todos os atos da Administração.

Justamente porque o controle interno da Administração Pública abrange todos os órgãos estatais – entendendo-se órgãos como centros de competências investidos no desempenho de determinada função – é que se verifica, na sua atividade, uma realização quase concomitante com o próprio exercício da atividade pública. Via de conseqüência, é de se gizar a sua interligação com os sistemas de controle externo, cujo exercício dele decorre,

para que se possa verificar a conformidade da atuação administrativa com as políticas implementadas, assegurando a plenitude democrática dos Estados Democráticos de Direito.

Disso se depreende que os controles internos não têm importância apenas em si mesmos, mas no próprio papel que desempenham nas relações Estado-sociedade[79]. Isto porque o descontrole, dentro do Estado, decorrente da incapacidade de realização do controle interno – que, em última análise se constitui no controle do Estado sobre si mesmo (como por exemplo da fiscalização das autoridades superiores sobre as inferiores, e a prestação de contas dos recursos públicos) – prejudica não só o controle da sociedade sobre o Estado (o controle externo) como, até mesmo, o controle que deve realizar o Estado sobre a sociedade (que se faz necessário na medida em que a sociedade também burla o Estado, no cumprimento de suas obrigações sociais, como pagamento de impostos, etc.).

Por isso, o sistema de controle interno necessita de constante aperfeiçoamento, em decorrência do grande desafio que enfrenta a Administração Pública, na implementação de suas políticas o que reflete, diretamente, na postura assumida pelo controle externo, de forma a que se passe além do controle da quantidade e dos gastos, meramente numérico, fazendo-se, também, um controle de qualidade dos atos administrativos, ou seja, o controle de eficácia desses resultados, em confronto com as políticas implementadas, que será detalhado no capítulo VI.

Cabem, a seguir, rápidas considerações sobre o controle judicial.

4.2. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E CONTROLE JUDICIAL

O controle sobre a ação administrativa que é feito pelo Poder Judiciário, não pode ser chamado, exatamente, de uma função atípica de controle; trata-se de uma forma especial do exercício da função controladora do Estado, cujo fundamento é, também, a garantia dos direitos e liberdades que se resumem na garantia do regime democrático.

O controle judicial é o controle exercido privativamente pelos órgãos do Poder Judiciário, através de sua função judicante, sobre os atos administrativos praticados pelo Executivo, Legislativo e pelo próprio Judiciário, visando defender os administrados e manter a Administração dentro das normas legais. É um controle da legalidade dos atos administrativos, que abrange não só o exame de sua conformidade com a lei como também com os elementos e princípios que o legitimam.

Estes elementos e princípios das ações administrativas têm extrema importância quando se fala de controles, porque é justamente a existência ou inexistência dos elementos do ato administrativo e a observância ou não dos princípios que o informam, (associados às disposições legais que serão objeto não só do controle jurisdicional como do próprio controle interno, que o antecede) que serão os paradigmas da legalidade e legitimidade do ato

controlado.

Isto porque todo ato administrativo, é formado de cinco elementos, de acordo com Seabra Fagundes (1979)[80], que são:

- I) a manifestação da vontade (impulso gerador do ato, que se materializa a partir das pessoas investidas de competência para fazê-lo);
- II) o motivo (as razões nas quais se baseou o ato que, se expressas, fazem com que o ato a elas fique vinculado);
- III) o objeto (que consiste na própria essência do ato);
- IV) a finalidade (que é o resultado buscado pelo ato) e
- V) a forma (que é o meio pelo qual se exterioriza o ato).

Se, na formação do ato, um desses elementos estiver eivado de vício, o Judiciário poderá fazer o controle deste ato, declarando a sua nulidade, se for o caso.

De igual forma, para ser válido e legítimo, o ato administrativo tem que ser praticado com a observância de quatro princípios:

- I) legalidade (o ato deve estar em conformidade com o Direito);
- II) moralidade (o ato deve observar o conjunto de regras morais internas da Administração) e
- III) finalidade (o ato deve observar o interesse público).
- IV) publicidade (a administração deve ser transparente no seu agir).

O ato administrativo praticado com a inobservância de apenas um desses princípios enseja a sua invalidação, que pode ser declarada pela própria Administração (controle interno), pelo Tribunal de Contas (controle externo) e, se não o for, pode sê-lo pelo Poder Judiciário (controle judicial).

Caio Tácito, citado por Meirelles, diz que o Poder Judiciário examina no ato administrativo todos os aspectos de legitimidade, para pronunciar a sua nulidade, onde quer que ela se encontre, seja qual for o artifício que ela encubra[81].

O que, em tese, não é permitido, ao Judiciário, é o controle do mérito administrativo, ou seja, da conveniência, oportunidade e justiça do ato, pois, de acordo com Meirelles, o

" mérito administrativo, relacionando-se com questões políticas e elementos técnicos, refoge ao âmbito do Poder Judiciário, cuja missão é a de aferir a conformação do ato com a lei escrita, ou, na sua falta, com os princípios gerais do Direito." [82]

Assim, é possível afirmar-se que alguém, que seja responsável por determinado dinheiro público –um Diretor Escolar, por exemplo – terá que deste dinheiro prestar contas ao Tribunal de Contas (que é um órgão administrativo), que, no exercício deste controle, pode examinar os motivos determinantes do gestor, na aplicação e gasto das finanças públicas, e aprovar ou desaprovar essas contas. Inconformado, este gestor pode recorrer ao controle judicial, que, todavia, só poderá rever o julgamento do Tribunal de Contas (um controle administrativo) sob o aspecto da legalidade, não podendo adentrar no exame dos tais motivos determinantes.

Entretanto, esta posição encontra questionamentos (e por isso dissemos "em tese", acima) sob o fundamento de que não podem existir atos que sejam preservados do exame judicial. Isto não quer dizer que o Judiciário tenha poderes discricionários, mas, na medida em que o Direito vai ser aplicado à luz de determinada norma jurídica, ao julgador caberá investigar toda a ação a respeito da qual se busca o controle judicial até formar o seu juízo para aplicação do Direito. E este juízo, muitas vezes, só pode ser formado confrontando-se o fato discutido com a norma jurídica que pertine ser aplicada. Mas estas são considerações que, pelo grau de questionamentos jurídicos que levantam, não cabem aqui ser aprofundadas.

A função judicial de controle, pela sua própria extensão, não se esgota nas considerações aqui transcritas, pois o rito e a natureza deste controle são imbuídos de uma especificidade intrínseca ao exercício das atividades judiciais, que objetivam, quase sempre, dirimir contendas.

Fagundes (1979) explica:

" Os conflitos tomam, então, a forma de pleitos judiciais, estabelecendo-se o debate em torno da situação jurídica, de modo que seja possível esclarecer, definir e precisar com quem se acha a razão. Se com o Estado, negando direitos do administrado ou dele exigindo prestações, se com o próprio administrado, quando pede o reconhecimento de direitos, ou se revela insubmisso, alegando ilegalidade no procedimento administrativo."[\[83\]](#)

Os meios pelos quais o Poder Judiciário exercita as funções de controle são próprios e específicos, e sempre através de uma atividade processual. São exemplos do controle jurisdicional: o Mandado de Segurança, a Ação Popular, as Ações Ordinárias, as Medidas Cautelares, etc.

O que não pode ser esquecido é que este procedimento de controle que compete ao Judiciário, tem o mesmo fundamento do exercício do controle na sua plenitude, ou seja, assegurar a democracia nos Estados Democráticos de Direito. Assim, quando a Administração ultrapassa os limites da sua competência, ou usa indevidamente as atribuições de sua autoridade, (o que se chama desvio de poder) e põe em risco direitos e garantias individuais, cabe a intervenção do Poder Judiciário, no exercício de seu controle, para assegurar a ordem e restaurar estes direitos e estas garantias.

Afinal, é importante saber que o controle judicial também se encontra entrelaçado com o controle externo exercido pelos Tribunais de Contas, e ao qual refere-se objetivamente esta dissertação, porque ambos se encontram previstos num Estado Democrático de Direito e objetivam garantir os direitos e liberdades fundamentais, a soberania popular e a própria democracia, que se constituem no fundamento do exercício de todos os controles.

Nesse sentido, em diferentes oportunidades, manifestou-se o Conselheiro Luis Alberto Bahia (1991), do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro, como se pode ver:

" ... o governo é um processo dialético, que foge às definições estáticas, viabilizando a integração das formas de controle situadas em jurisdições diferentes.

Com relação ao subsistema de controle externo realizado pelos Tribunais de Contas, a função própria se define por jurisdição que os coloca também integrados ao Judiciário. O texto constitucional de 1988 concede às Cortes de Contas prerrogativas e impedimentos da função judiciária. Em suma, os Tribunais de Contas funcionam entrelaçados com as funções decisórias, legislativas e judiciárias."[\[84\]](#)

Ratifica-se, como se pode observar, a necessidade das diferentes formas de controle das ações administrativas, porque, afinal, – e nunca é demais frisar – o objetivo maior do controle é sempre a preservação dos direitos e garantias populares, dentro de um Estado concebido como Democrático de Direito. Ou, ainda, todas as formas do exercício da função de controle fazem-se necessárias, como partes integrantes da vida da sociedade, que tem regras a serem satisfeitas e objetivos a serem alcançados.

Até aqui, vimos que existe uma forma de controle, o controle interno, que é exercido no âmbito da própria Administração, ou pelos Poderes de Estado, quando executam funções administrativas e fiscalizam os atos de seus próprios agentes. Vimos, também, que existe um outro tipo de controle, que por ser próprio do Poder Judiciário, é externo à Administração Pública e tem o seu exercício condicionado à provocação da parte interessada.

Cabe, agora, falar do terceiro tipo de controle: o controle externo. Trata-se da forma de controle que preponderantemente consiste na atuação fiscalizadora do povo, através de seus representantes, sobre a administração financeira e orçamentária, e cujo exercício se faz, também, por intermédio dos Tribunais de Contas. Como é no do controle externo que deve ser configurado o exercício do controle da eficácia dos atos administrativos, objeto desta dissertação, a ele será dedicado o capítulo a seguir.

CAPÍTULO V

O CONTROLE EXTERNO E OS TRIBUNAIS DE CONTAS

"Estado não tem dinheiro. Nenhum dinheiro é do Estado. O dinheiro, antes e depois de entrar nos cofres públicos, é do povo e, como tal, o seu controle paira acima de qualquer outro direito."

João Féder

Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado do
Paraná

Palestra distribuída intitulada O Tribunal de
Contas e a Auditoria Operacional

Cuidaremos, a partir de agora, do exercício do controle externo, especificando-o na sua realização pelos Tribunais de Contas. Não porque tenha mais importância que os outros tipos de controle, mas porque se trata da forma de controle na qual se insere o controle da eficácia, isto é, que permite não só examinar a legalidade, legitimidade, razoabilidade e economicidade dos atos da Administração, como supervisionar a implementação das políticas públicas formuladas, particularizado nas áreas programático-orçamentárias, o que se constitui, justamente, no objeto deste trabalho. Por isso, o estudo do exercício do controle externo se desdobrará neste e nos próximos capítulos.

Já vimos que a Administração Pública está sujeita a vários tipos de controle. Já falamos do controle interno, que é o controle exercido por toda a administração e intrínseco a cada um dos Poderes, realizado pelo próprio órgão ou responsável pela atividade controlada, e que tem por objetivo a verificação da legalidade, da oportunidade e da eficiência da ação administrativa. Já mencionamos, também, o controle judicial, que é exercitado quando existe lesão (ou ameaça de lesão) de direitos, provocada pela Administração Pública ou contra ela. Devemos agora examinar o tipo de controle que está a cargo do Poder Legislativo.

Este controle exercido pelo Legislativo é o controle externo, que é feito pela Assembléia, para comprovar a probidade dos atos da Administração, a regularidade dos gastos públicos, do emprego de bens, valores e dinheiro públicos e a fiel execução do orçamento. No dizer de Meirelles, "é, por excelência, um controle político de legalidade contábil e financeira, o primeiro aspecto a cargo do Legislativo; o segundo, do Tribunal de Contas."^[85] O Poder Legislativo no Estado Brasileiro, exercita este controle diretamente, através da prática de determinados atos que lhe são constitucionalmente atribuídos, (a exemplo da autorização para obtenção de empréstimos, a

realização de operações externas pelos Estados e Municípios e a sustação de contratos administrativos) ou indiretamente, através dos Tribunais de Contas, órgãos incumbidos de "auxiliar" o Legislativo no exercício fiscalização financeira e orçamentária que, afinal, se constitui na forma de controle objeto deste trabalho.

Costuma-se discutir, tanto a importância, quanto a natureza do controle realizado pelo Legislativo. Eduardo Gualazzi (1992)[86], entende que se trata de um controle que *abrange tanto a legitimidade como a supervisão político-administrativa, com preponderância programático-orçamentária e realce para o controle de mérito e resultados.* Meirelles, refere-se ao controle externo como parlamentar, e ressalta a sua importância, afirmando ser um controle político, porque passa pelo crivo das Casas Legislativas:

"A fiscalização financeira e orçamentária é conferida em termos amplos ao Congresso Nacional, mas se refere fundamentalmente à prestação de contas de todo aquele que administra bens, valores ou dinheiros públicos. É decorrência natural da administração, como atividade exercida em relação a interesse alheios. Não é, pois, a natureza do órgão ou da pessoa que o obriga a prestar contas; é a origem pública do bem administrado ou do dinheiro gerido que acarreta para o gestor o dever de comprovar o seu zelo e bom emprego.

Toda a administração pública - já o dissemos - fica sujeita a fiscalização hierárquica, mas certamente por sua repercussão imediata no erário, a administração financeira e orçamentária submete-se a maiores rigores de acompanhamento, tendo a Constituição da República determinado o controle interno pelo Executivo e o controle externo pelo Congresso Nacional auxiliado pelo Tribunal de Contas da União." [87]

José Afonso (1989) utiliza as palavras de Alfredo Cecílio Lopes para dizer que o exercício do controle externo, consubstanciado na fiscalização contábil, financeira, orçamentária, patrimonial e operacional é coerente com o Estado Democrático de Direito:

" somente quando vigem os princípios democráticos em todas as suas conseqüências - e entre elas das mais importantes é a consagração da divisão de poderes - e é o orçamento votado pelo povo através de seus legítimos representantes, é que as finanças, de formal, se tornam substancialmente públicas, e a sua fiscalização passa a constituir uma irrecusável prerrogativa da soberania." [88]

Mais que a natureza do controle externo, é imperioso ressaltar a necessidade de sua existência. Não cabe aqui discutir se se trata de um controle essencialmente político ou de uma supervisão administrativa. Até porque esta questão diz respeito ao controle realizado diretamente pelo Poder Legislativo, quando pratica os atos de controle que lhe são determinados pela Constituição Federal.

Por isso, recorreremos aos mesmos autores que, independente da natureza

que possam lhe atribuir, ratificam, ambos, a importância do controle externo. Assim, Gualazzi (1992), embora argumentando que as formas de controle interno e externo se entrelaçam e se equilibram, (o que possibilitaria uma terceira forma de controle – aqueles considerados mistos onde estivessem juntos os controles interno e externo → conclui pela supremacia do controle externo, como se vê:

"Entre os controles mistos (legitimidade e supervisão político-administrativa), realça-se o controle externo como o de maior extensão, em termos lógicos formais, o de maior amplitude de mais polimórfica abrangência, porque abarca, in potentia e in actu, a gama total de controles possíveis, sem exclusão de qualquer tipo ou forma. Em princípio, tudo pode ser objeto do controle externo, seja a cargo de Tribunais de Contas, seja a cargo de Comitês Permanentes do Poder Legislativo (como nos EUA) ou de quaisquer outros órgãos ou entidades.

Pode-se dizer, em linguagem alegórica, que o controle externo é o controle dos controles, inclusive porque lhe cabe controlar os próprios órgãos que realizam as outras formas de controle, não podendo ser por estes controlado."[\[89\]](#)

Na mesma linha de pensamento, Meirelles (1989)[\[90\]](#) destaca como fundamental, entre as funções típicas do Poder Legislativo, o exercício da fiscalização e controle dos atos da Administração em geral com fundamento em Mario Andreozzi, cuja citação segue transcrita:

"função de controle político-representativo da atuação do Executivo, função essa que, no dizer de Andreozzi "não é uma faculdade inferior ou adjacente à de editar leis; pelo contrário, é fundamental e necessária à própria elaboração das leis, a fim de que o Legislativo conheça como funcionam os outros órgãos, sobretudo do Executivo, em relação ao qual exerce amplo controle." [\[91\]](#)

Sem dúvida, Gualazzi tem razão, quando afirma que o controle externo é o controle dos controles, e, principalmente por isso, deveria ser realizado em sua plenitude. Entretanto, o que se observa, no contexto dos órgãos que têm competência para realizá-lo, é que se trata de um tipo de controle cujo exercício, é feito de modo parcial. Em outras palavras, o controle externo da Administração Pública no Estado Brasileiro tem sido feito de forma limitada, realizando um exame, quase sempre, restrito aos aspectos formais de legalidade dos atos, e regularidade da despesa.

Por isso que, não é suficiente que se diga que o controle externo é o "controle dos controles", se não se pode constatar a validade desta afirmativa; é preciso que sejam adotadas medidas para sua implementação plena, até mesmo para que possa ser conhecido pelos administrados, pois, já que é parcialmente realizado, não tem como ser plenamente difundido.

Demais disso, há ainda um outro aspecto, que atualmente tem sido objeto de muita discussão nos meios jurídico-políticos: não é possível, à

sociedade, o reconhecimento da necessidade de um controle a respeito do qual se tem idéia oposta: ou seja, por omissão de fiscalização, verifica-se e registra-se, tão somente, o descontrole.

Como, no Estado Brasileiro, esse sistema de fiscalização e controle externo estão a cargo dos Tribunais de Contas – que se constituem em órgãos autônomos e de atuação independente, porém vinculados aos Poderes Legislativos das várias esferas de governo: federal, estadual e municipal –, os registros de inoperância do controle atingem, mais de perto, esta instituição.

A estrutura interna destes órgãos é composta de Conselheiros (nos Estados) ou Ministros (no Tribunal de Contas da União), auditores e técnicos. Aos Conselheiros (que são em número de sete, no Estado da Bahia) compete discutir e julgar as matérias cujas competências são atribuídas aos Tribunais de Contas (e que serão explicitadas adiante), e, nesse sentido, compõem a elite de poder da instituição. Aos auditores e técnicos compete realizar os exames auditoriais que resultarão nos relatórios e processos objeto de julgamento, e nesse sentido, compõem o grupo de execução das auditorias e de assessoramento técnico-jurídico da instituição.

Justamente por isto, e porque os motivos desta "inoperância do controle" devem ser analisados para que se possa "operacionalizá-lo", é que se torna indispensável o conhecimento deste órgão, controlador por excelência, desde a sua criação, até os dias atuais. É o que se verá, a seguir.

5.1. FUNDAMENTAÇÃO HISTÓRICA

Muitos países atribuem seus controles financeiros a órgãos singulares, como é o caso das Auditorias e Controladorias, a exemplo dos Estados Unidos, Canadá, Colômbia, Peru, Venezuela, Áustria, China, Alemanha Oriental, Grã-Bretanha, Israel, Nova Zelândia, etc.

Em outros, como Portugal, Espanha, França, Itália, Alemanha Ocidental, Uruguai, Japão, Grécia, Bélgica e aqui no Brasil, o controle das atividades administrativas, relativamente aos gastos públicos, é feito através dos Tribunais de Contas.

A diferença está no fato de que os Tribunais de Contas exprimem uma fiscalização de caráter colegiado, enquanto que as Controladorias e as Auditorias têm um caráter unipessoal.

Também de relação a sua natureza jurídica e efetividade de decisões, os órgãos fiscalizadores diferem em cada país, pois, em alguns, têm natureza administrativa e, em outros, natureza jurisdicional, o que significa que, as decisões com natureza administrativa podem ser revistas pelo Poder Judiciário, e as decisões com natureza jurisdicional têm força de definitividade de relação ao seu conteúdo.

Em decorrência da dicotomia quanto à natureza jurídica dos órgãos fiscalizadores (se administrativa ou jurisdicional), os administrativistas costumam classificar a fiscalização financeira a partir de modelos adotados em outros países. Odete Medauar (1993) citando José Cretella Júnior (1966)[92] e Carlos S. de Barros Júnior (1969)[93], reconhece, na doutrina brasileira, habitualmente três modalidades tradicionais de fiscalização financeira, que configura como

"o tipo italiano, o tipo belga e o tipo francês. O tipo italiano e o tipo belga consistem em fiscalização efetuada antes da realização da despesa; no modelo italiano o veto prévio acarreta impedimento, absoluto ou relativo, à despesa, no sentido de proibir ou suspender, respectivamente o ato submetido ao controle (veto absoluto e veto limitado). No modelo belga só ocorre veto limitado, configurando, então, fiscalização prévia admonitória, como afirma Carlos S. de Barros Júnior. O tipo francês caracteriza-se pela fiscalização 'a posteriori', após a realização da despesa." [94]

A partir disto, quer-se dizer que o sistema de controle externo das finanças públicas pode ser exercitado antes da realização da despesa, – que é o chamado controle prévio, que ainda pode acrescentar o sistema de vetos –, ou após a realização da despesa – que é o chamado controle *a posteriori* – e que se constitui no sistema adotado no Brasil.

Para falar do exercício do controle das finanças públicas no Estado Brasileiro, é importante que se estude o órgão público cujo encargo maior é justamente exercitar este controle, que é o Tribunal de Contas, um órgão colegiado, que tem adotado o sistema de controle *a posteriori* mas que, no compasso com o próprio Estado Brasileiro, na busca de uma melhor condição de vida social, vem discutindo os liames deste sistema, e buscado a otimização do exercício de suas funções fiscalizatórias.

O fato de ter o Brasil se incluído entre os sistemas *a posteriori* de controle das finanças públicas tem fundamental importância nas conclusões deste trabalho, onde, justamente, se questiona a eficácia deste controle. Mas, para que se tenha uma idéia exata da adoção deste sistema no Estado Brasileiro, é necessário que se faça uma breve incursão histórica para que se possa perceber evolução do que se denomina controle, desde a sua criação até os dias atuais.

E, como o exercício deste controle está diretamente ligado à existência dos Tribunais de Contas, órgãos fiscalizadores por excelência, neste trabalho, as suas histórias se confundem.

Daí, este levantamento histórico, que pretende situar os Tribunais de Contas no Brasil num nível institucional, com breves escopos políticos, particularizando-os, então, no Tribunal de Contas do Estado da Bahia, não só porque fonte maior das pesquisas realizadas, como porque se torna necessário esclarecer a possibilidade da existência de um Tribunal Estadual com uma concepção mais avançada, progressista, democrática (etc.) do que o Tribunal de Contas da União (ou até um outro Tribunal de Contas Estadual), como a possibilidade da existência de submissão ou interdependência entre esses

Tribunais.

5.1.1. OS TRIBUNAIS DE CONTAS NO BRASIL

Os Tribunais de Contas no Brasil são órgãos auxiliares do Poder Legislativo (constitucionalmente assim definidos), de atividade autônoma e execução independente. Embora a Constituição a eles se refira como "órgãos auxiliares" não têm subordinação a qualquer dos Poderes – Judiciário, Executivo ou mesmo Legislativo. A sua atividade, preponderantemente, consiste no exame da realização de auditorias operacionais e acompanhamento de execuções financeiras e orçamentárias do Estado.

A instituição Tribunal de Contas é encontrada na União, nos Estados e Municípios, sendo, respectivamente, um Tribunal de Contas da União, vinte e dois Tribunais de Contas dos Estados e onze Tribunais de Contas dos Municípios.

Estão inseridos no capítulo da Constituição Federal – e das respectivas Constituições Estaduais – que se refere ao Poder Legislativo, especificamente, na Seção que cuida da Fiscalização Contábil, Financeira e Orçamentária, cujas competências são definidas com o objetivo de realizar o controle externo. As funções que hoje lhes são atribuídas diferem, em alcance e amplitude, daquelas que primeiro delinearão a sua natureza jurídica e institucional.

Por isso, é importante que se faça uma breve incursão na História dos Tribunais de Contas, porque, sendo os órgãos responsáveis, por assim dizer, pelo exercício do controle, é necessário que se compreenda a sua origem e evolução, para que se possa, afinal, compreender como se situa o Tribunal de Contas no exercício do controle nos dias atuais.

A primeira notícia que se tem da concepção do Tribunal de Contas no Brasil, segundo o historiador Waldemar Mattos (1985)^[95], refere-se ao Alvará de 28 de junho de 1808, assinado pelo Príncipe Regente, D. João, que criou o Erário Régio ou Tesouro Real Público, com a finalidade de exercer a mais exata administração, arrecadação, distribuição, assentamento e expediente da Real Fazenda do Continente.

Este Erário, que se constitui no embrião do Tribunal de Contas, era composto de um Presidente, de um Tesoureiro-Mor, de um Escrivão da sua receita e de três Contadores Gerais. Mas, porque as normas contidas no Alvará não se revestiram da força necessária para se fazerem cumprir, ante os descalabros financeiros então reinantes, foi criado um Conselho de Fazenda, com o fim de administrar, distribuir, e contabilizar todos os dados referentes ao patrimônio e fundos públicos.

Depois do Alvará, a segunda referência às origens do Tribunal de Contas, está na Constituição Política do Império do Brasil, outorgada em 23 de março de 1824, por D. Pedro I, mencionando a criação de um Tribunal, denominado Tesouro Nacional, que seria encarregado da receita e despesa da Nação. Em

razão disso, estabeleceram-se, ao longo do tempos imperiais, entre os seus estadistas, inúmeras discussões a respeito da efetivação deste Tribunal, justamente porque temiam que fosse criado um órgão de "inutilidade dispendiosa", no dizer do jurisconsulto Manuel Jacinto Nogueira da Gama.

Mesmo sendo de extrema importância, essas discussões somente resultaram em relatórios que foram encaminhados à Assembléia Geral, sem que se efetivasse a proposta da Constituição imperial, e, apenas quando se instalou o Regime Republicano é que foram criados os Tribunais de Contas do Brasil.

O conteúdo de um Projeto de Lei, que não chegou a ser publicado, de autoria do II Marquês de Caravelas, Manuel Alves Branco, financista do regime republicano, e que instituía um Tribunal de Contas no Brasil segundo o exemplo francês ou belga, inspirou o Ministro da Fazenda Ruy Barbosa a levar ao Marechal Deodoro da Fonseca, então Presidente da República, um texto do que seria o Decreto nº 966-A, publicado em 07 de novembro de 1890, criando o órgão ao qual incumbiria a revisão e o julgamento de todas as operações concernentes à receita e à despesa da República.

Na Exposição de Motivos que justificava esse Decreto, Ruy Barbosa definiu o Tribunal de Contas como:

“... corpo de magistratura intermediária à administração e à legislatura que, colocado em posição autônoma, com atribuições de revisão e julgamento, cercado de garantias contra quaisquer ameaças, possa exercer as suas funções vitais no organismo constitucional, sem risco de converter-se numa instituição de ornato aparatoso e inútil.

Só assim o orçamento, passando, em sua execução, por esse cadinho, tornar-se-á, verdadeiramente essa verdade, de que se fala entre nós, em vão, desde que neste País se inauguraram assembléias parlamentares.[\[96\]](#)”

O seu reconhecimento a nível constitucional ocorreu com a Carta Magna de 24 de fevereiro de 1891, que, em seu art. 89, instituiu "um Tribunal de Contas para liquidar as contas da receita e despesa e verificar a sua legalidade, antes de serem prestadas ao Congresso." Os membros deste Tribunal seriam nomeados pelo Presidente da República, com aprovação do Senado e somente perderiam os seus lugares por sentença. As atribuições deste órgão seriam definidas no ano seguinte, pelo Regulamento anexo ao Decreto nº 1166, de 17 de dezembro de 1892, e, a partir de então, os Tribunais de Contas passaram a ter definidas suas competências, sua natureza constitucional e sua vinculação a um dos poderes de Estado, na medida em que foi sendo escrita a própria história política brasileira.

Odete Medauar (1993)[\[97\]](#) comenta que a Constituição de 1891, a rigor, não inseriu o Tribunal de Contas em nenhum dos capítulos relativos à organização e funcionamento dos poderes, atribuindo-lhe apenas as funções de liquidar as contas da receita e despesa e verificar sua legalidade.

Entretanto, na Constituição Federal de 1934, o Tribunal de Contas foi incluído no capítulo intitulado "Dos órgãos de Cooperação nas Entidades Governamentais", onde também tratou do Ministério Público, e, já aí, utilizou a expressão "julgará" ao se referir às suas competências em seu art. 99:

" Art. 99 - É mantido o Tribunal de Contas que, diretamente, ou por delegações organizadas de acordo com a Lei, acompanhará a execução orçamentária e julgará as contas dos responsáveis por dinheiros ou bens públicos."

E acrescentou, no parágrafo único do art. 100, que o Tribunal de Contas teria, quanto à organização do seu Regimento Interno e da sua Secretaria, as mesmas atribuições dos tribunais judiciais, o que, ainda de acordo com Medauar (1993)[98], seria uma pretensão de identificar a ausência de natureza jurisdicional do órgão de contas.

A Carta Magna de 1937, em seu art. 144, referiu-se ao Tribunal de Contas quando cuidou do Poder Judiciário, e, de conformidade com o constitucionalista Sahid Maluf (1970)[99] manteve as mesmas atribuições que lhe foram anteriormente atribuídas, acrescentando, ainda a competência para julgar da legalidade dos contratos celebrados pela União. Cláudio Pacheco (1965) observa que

"A Constituição de 1937 iniciava uma depreciação do Tribunal de Contas, pois, em seu art. 67, letra c, conferia uma das suas principais atribuições, que era a de fiscalizar, por delegação ao Presidente da República e na conformidade das suas instruções, a execução orçamentária, a um Departamento Administrativo que instituíra como novo órgão." [100]

Foi a partir da Constituição de 1946 que o Tribunal de Contas foi inserido no capítulo do Poder Legislativo, e na Seção destinada ao Orçamento, e atribuiu ao Tribunal as competências de julgar as contas e julgar da legalidade das aposentadorias, reformas e pensões, que ainda hoje se verificam, porém ampliadas. Já aqui Cláudio Pacheco (1965), comentando as Constituições brasileiras, se refere a uma insuficiência do Tribunal de Contas e do controle que deveria ser por ele exercido, antevendo a necessidade de um outro tipo de atuação, que, embora tenha sido modificado ao longo do tempo, ainda necessita de aperfeiçoamento, e é justamente o que se propugna nesta dissertação. Ele diz:

"É que aqui deparamos com a já bem constatada insuficiência do controle do Tribunal de Contas, não por deficiência desse órgão e sim do sistema obsoleto, completamente ineficaz, da instalação e das competências que lhe dá a Constituição. Será até ingênuo conceber que um órgão entravado pelo formalismo burocrático, fixado, estático e lento, por uma feição judiciária e por uma atividade de entravados e retardados procedimentos judiciais, possa ter aptidão e agilidade indispensáveis para vigiar e controlar o ritmo febril com que hoje se cumprem e é necessário ou mesmo indispensável que se cumpram as manipulações financeiras e os empreendimentos governamentais." [101]

As Constituições subseqüentes (de 1967, a Emenda Constitucional de 1969 e a Constituição de 1988) cuidaram do Tribunal de Contas no Capítulo referente ao Poder Legislativo, na Secção da Fiscalização Financeira e Orçamentária, na qualidade de órgão auxiliar do Congresso Nacional, para o exercício do controle externo.

Eduardo Botelho (1992), situando o Tribunal de Contas na Carta Constitucional de 1988, diz que "a fiscalização financeira e orçamentária foi ampliada e sistematizada, tendo-se tornado *funcionalmente ativa*, podendo o controle externo efetivar-se *a priori*, concomitantemente ou *a posteriori*" e que a nova Constituição

"possibilitou que a instituição Tribunal de Contas, no Brasil, evoluísse definitivamente da mera apreciação passiva da legalidade formal para a configuração de órgão administrativo de inquirição permanente, a priori, concomitante ou a posteriori ativa e de ofício, a respeito de todos os ângulos jurídicos e extrajurídicos, atinentes à gestão administrativa integral do Estado, com relação às receitas e despesas públicas".[\[102\]](#)

Para o efetivo exercício dessa atividade de controle, as técnicas de fiscalização têm-se aperfeiçoado, com a realização de auditorias formuladas através do engajamento das Cortes de Contas com a máquina administrativa estatal que, cada dia mais complexa, integrada à tecnologia e com imenso volume de recursos financeiros mobilizados, necessita, de forma igual, de controle cada vez mais complexo e integrado à tecnologia, capaz de retratar os resultados sociais alcançados com a aplicação e gestão dos recursos e investimentos públicos.

5.1.2. O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA

No Estado da Bahia, o Tribunal de Contas originou-se de um Tribunal de Conflitos Administrativos, criado pela Constituição Estadual de 1891, e que se constituía num órgão misto, com atribuições fiscalizadoras no setor administrativo e financeiro, relativas à apreciação das contas dos responsáveis pelos dinheiros públicos, à fiscalização financeira do Estado e dos Municípios, cabendo-lhe, também decidir conflitos surgidos entre os Três Poderes.

A efetivação deste Tribunal ocorreu um ano depois, com a promulgação da Lei nº 15, em 15 de julho de 1892, que regulamentou a Organização Judiciária e que distanciou o Tribunal da Política, assegurando-lhe independência nas decisões, definindo as suas atribuições e as normas de escolha de seus membros.

O Tribunal de Conflitos e Administrativo foi extinto pela Reforma Constitucional de 24 de maio de 1915, que criou o Tribunal de Contas, para funcionar como fiscal da administração financeira e como juiz do contencioso administrativo. Já então, defendiam os membros do Tribunal a nomeação de

agentes para examinar *in loco* as contas municipais, informando os resultados para posterior deliberação da Corte de Contas.

Em 1942, com a intervenção federal no Estado da Bahia, o Tribunal de Contas foi extinto, e as suas atribuições passaram para o Conselho de Fazenda. Os Conselheiros – nesta época denominados Ministros – foram postos em disponibilidade e os seus funcionários foram relotados em outros órgãos do Estado.

A Constituição do Estado da Bahia de 1947, de caráter redemocratizante, restabeleceu o Tribunal de Contas, já então composto de sete conselheiros, vitalícios e inamovíveis, com vencimentos irredutíveis, nomeados pelo Governador, com aprovação prévia do Poder Legislativo, dentre cidadãos de reconhecida idoneidade moral e que tivessem notório saber jurídico ou comprovada experiência nos negócios públicos, com mais de 30 anos de idade e que fossem domiciliados no Estado da Bahia há mais de três anos. A sua reorganização ocorreu com a Lei 158, de 15 de janeiro de 1949, com a convocação de seus antigos membros para fazerem parte do seu corpo de Conselheiros na sua reabertura.

A primeira Lei Orgânica do Tribunal de Contas – que lhe deu autonomia de funcionamento e organizou seu quadro de pessoal próprio – foi sancionada em 17 de novembro de 1961, e tinha o nº 1.554. Por essa Lei, os vencimentos dos Conselheiros foram equiparados aos de Desembargadores e o corpo deliberativo foi subdividido em duas Câmaras, cada uma delas com atribuições específicas de julgamento de determinados tipos de processos.

Atualmente, o Tribunal de Contas do Estado da Bahia está inscrito na Constituição Estadual, – à semelhança do Tribunal de Contas da União, na Constituição Federal – no capítulo dedicado ao Poder Legislativo, na condição de seu órgão auxiliar, com competências e atribuições definidas. A sua atual Lei Orgânica revestiu-se do caráter de Lei Complementar à Constituição, de nº 005, e foi promulgada em 04 de dezembro de 1991.

As inovações mais importantes verificadas na Constituição Estadual, de relação ao Tribunal de Contas, são as que lhe atribuíram competências para apreciar a razoabilidade, a legitimidade e a economicidade de determinados atos da Administração, ao lado da apreciação dos aspectos formais de regularidade e legalidade destes atos.

Foi, justamente, o elenco dessas novas competências constitucionais – atribuindo aos Tribunais de Contas uma nova forma de exercer o controle das finanças públicas – que ensejou os questionamentos que resultaram neste trabalho, porque, inicialmente através de uma constatação empírica, e, depois, através de observação sistemática, verificamos que os Tribunais de Contas não estão exercendo, de forma plena, as suas funções.

5.2. AS FUNÇÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS

Do ponto de vista jurídico, os Tribunais de Contas são órgãos técnicos

estatais, com atribuições e competências definidas constitucionalmente, com a finalidade de auxiliar as atividades fiscalizatória e controladora a cargo do Poder Legislativo.

Conquanto sejam referidos, na Constituição Federal, como "órgãos auxiliares", é, justamente, aos Tribunais de Contas que cabe efetivar o exercício do controle externo, para comprovar a probidade da Administração, a regularidade dos gastos e do emprego de bens, valores e dinheiro públicos e a fiel execução do orçamento.

As funções desempenhadas pelos Tribunais de Contas encontram fundamento legal na Constituição Federal de 1988 (e subseqüentes Constituições Estaduais) que ampliou o seu *modus operandi*, acrescentando os critérios de legitimidade, economicidade e razoabilidade aos de legalidade e regularidade, que anteriormente eram objeto de exame no exercício da fiscalização contábil, financeira e orçamentária, e, para que possam ser detalhadas, é importante que se transcreva o trecho da Constituição Federal (que é repetido nas Constituições Estaduais, com as devidas adaptações), relativo aos Tribunais de Contas e ao controle que lhes cabe. Diz o texto:

"Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Parágrafo único - Prestará contas qualquer pessoa física ou entidade pública que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumia obrigações de natureza pecuniária.

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 os 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 cominasses, 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."

O conteúdo normativo transcrito atribui aos Tribunais de Contas as seguintes funções:

a) Emitir parecer prévio sobre as contas que prestam os chefes de governo, como subsídio técnico para que essas contas sejam julgadas pelo Congresso Nacional (no caso do Presidente da República) ou pelas Assembléias Legislativas (no caso dos Governos Estaduais).

b) Exercer a auditoria financeira, orçamentária, contábil, operacional e patrimonial nos órgãos da administração pública, através de inspeções que são realizadas *in loco* pelos seus técnicos e auditores.

Destacamos, adiante, esta competência dos Tribunais de Contas, porque é através da auditoria que deve se realizar o controle da eficácia, como veremos.

c) Apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, bem como dos atos concessores de aposentadorias, reformas e pensões. Assim, todo ato de admissão de funcionário público é registrado no Tribunal de Contas, e todo ato aposentatório, e o cálculo que fixa os respectivos proventos, tem a sua legalidade julgada pela Corte de Contas.

d) Julgar as contas de todos os responsáveis por bens, dinheiros ou valores públicos. Disso resulta que todos os administradores e responsáveis por dinheiro público devem prestar contas ao Tribunal, que as julgará segundo os critérios de legalidade (observa-se se as despesas foram realizadas de acordo com a lei), legitimidade (observa-se a existência ou inexistência dos elementos dos atos administrativos, economicidade (observa-se se as despesas foram realizadas buscando-se a minimização dos custos e maximização da eficácia) e razoabilidade (observa-se se os gastos foram realizados objetivando o fim público e a consentaneidade com o direito e os ditames sociais).

Cabem, aqui, algumas considerações que dizem respeito à função administrativa de controle. É que propugnam os Tribunais de Contas, para si, o caráter de instância única de análise do mérito das contas dos responsáveis por dinheiro ou bens públicos; ou seja, entendem que, após examinado o conteúdo, que se traduz no mérito das contas prestadas pelos responsáveis

por valores públicos (onde se analisam os critérios de conveniência e oportunidade do gasto), nem mesmo o Poder Judiciário, no exercício do controle jurisdicional, pode rever este mérito, ficando adstrito, apenas, ao exame dos critérios de legalidade e legitimidade, o que significa que a decisão dos Tribunais de Contas, a respeito do mérito das contas de responsáveis por dinheiro público faz "coisa julgada" (isto é, não permite nova revisão do ato, mesmo pelo Judiciário).

Mesmo sendo este o entendimento dominante dentre os que lidam nos Tribunais de Contas, não se pode, em grau de maior generalidade, ungi-lo com a pacificidade dos doutrinadores e juristas, a exemplo de José Afonso da Silva, Celso Ribeiro Bastos e Celso Antônio Bandeira de Mello, apenas para citar alguns. Estes, sempre, defendem o monopólio do controle jurisdicional, inclusive sobre os atos administrativos; assim, e entendendo que os Tribunais de Contas são "Tribunais Administrativos", cujos atos têm natureza de atos administrativos e não jurisdicionais, concluem como verdadeira a premissa, que tomam como princípio, da inafastabilidade do controle jurisdicional, fundamentada no art. 5º, inciso XXXV da Constituição Federal, que consigna que *"a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça de direito."*

Bandeira de Mello (1991), aliás, foi explícito quando, em palestra que realizou, respondendo a uma questão sobre o assunto, afirmou que

"Essa expressão "julgar" reportada ao Tribunal de Contas, supõe, a meu ver, um exame caracterizado pela absoluta imparcialidade significando que o Tribunal de Contas não é parte naquelas questões postas perante si. Deve assumir a posição de um terceiro desinteressado apenas na guarda da ordem jurídica, mas não considero que haja definitividade nas conclusões a que chegue, de molde a configurar a chamada "coisa julgada". Entendo que poderão ser suscitadas perante o Poder Judiciário."[\[103\]](#)

Ficam aqui essas considerações, porque, de forma particular, defendemos a hipótese de que apenas aos Tribunais de Contas cabe o juízo do mérito administrativo das contas prestadas pelos responsáveis por dinheiro, bens e valores públicos. E assim pensamos porque, sendo o Tribunal de Contas um órgão eminentemente técnico e especializado na apreciação das contas públicas, com a prerrogativa de exercer o controle externo deferida constitucionalmente, tem reconhecida, pela própria Constituição, essa função, que sobreleva a generalidade das funções administrativas. Demais disso, e em defesa do próprio exercício do controle externo, entendemos que, se assim não for, ficarão os Tribunais de Contas instados à comparação com meros órgãos administrativos quando, diversamente, é a própria Constituição quem reconhece a sua existência e os batiza de "Tribunais".

e) Tomar as contas dos responsáveis por recursos públicos que não as prestar no prazo legal, através de uma comissão de técnicos designados para tal fim.

f) Adotar as providências pertinentes, ante a verificação de ilegalidades, como, por exemplo: aplicar as sanções previstas em lei, incluindo multas, que deverão ser proporcionais ao dano, aos responsáveis por bens ou dinheiros

públicos que causem dano ao erário. Aqui, cabe ser ressalvado o princípio da ampla defesa, segundo o qual todo aquele que é acusado de determinado ato tem o direito de defender-se – Constituição Federal, art. 5º, inciso LV – e, assim, antes da aplicação da multa, o Tribunal de Contas deverá notificar o responsável, para que preste os esclarecimentos que entender necessários; e assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, e, em caso de não atendimento, sustar a execução do ato impugnado, comunicando a decisão ao Legislativo.

g) Fiscalizar a aplicação de todos os recursos repassados pela União (no caso do Tribunal de Contas da União) ou pelos Estados (nos casos dos Tribunais de Contas dos Estados) através de convênios, contratos, acordos, ajustes ou outros instrumentos congêneres e, em decorrência disto, os Estados, Municípios, órgãos administrativos e entidades não governamentais, que tenham recebido tais recursos, devem comprovar aos Tribunais de Contas o modo como os aplicaram.

h) Fornecer ao Poder Legislativo (Senado e Câmara, no caso do Tribunal de Contas da União, e Assembléias Legislativas, no caso dos Estados), as informações solicitadas sobre a fiscalização efetivada e as auditorias e inspeções realizadas.

São estas, em apertada síntese, as funções que devem ser desempenhadas pelos Tribunais de Contas.

Cristina Busquets e Maria Beatriz Martins (1993)^[104] adotam a conceituação do Conselheiro Homero de Carvalho Coutinho, e classificam estas funções de acordo com a técnica que lhes é inerente. Assim:

- a) técnica opinativa, que diz respeito à emissão de pareceres;
- b) técnicas verificadoras, que são as desempenhadas por meio das auditorias;
- c) técnicas administrativas, que se verificam quando os Tribunais de Contas assinam prazos para que os órgãos ou entidades adotem as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, no caso de verificação de ilegalidade, ou quando prestam informações ao Poder Legislativo sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas.
- d) técnica jurisdicional, constatada quando os Tribunais de Contas julgam as contas dos administradores e responsáveis por bens e valores públicos.

Como decorre de quase todo texto de lei, as atribuições constitucionalmente definidas para os Tribunais de Contas estabelecem uma série de controvérsias doutrinárias, que envolvem desde a natureza da instituição, até a abrangência de cada uma de suas funções, discussões essas que, pela minudência de detalhes, podem se constituir em temas específicos de pesquisa. Assim, discute-se, por exemplo, a efetividade dos seus julgados, o caráter jurisdicional da verificação da legalidade dos atos aposentatórios, a natureza jurídica do parecer prévio emitido quando da apreciação das contas do chefe de governo, etc..

Um desses temas de discussão, que interessa mais de perto a esta dissertação, diz respeito à existência, ou não, de aspectos políticos nas funções dos Tribunais de Contas. A esse respeito, expressam-se, por exemplo, o Conselheiro Romildo Bolzan e o Auditor Hélio Saul Mileski, ambos do

Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul, em artigo intitulado "Aspectos Políticos da Função do Tribunal de Contas" publicado em 1988. Nele analisam as inovações nas funções constitucionais dos Tribunais de Contas, registradas na, então nova, Carta Constitucional, e concluem que o sistema de fiscalização nela adotado denotou um avanço considerável na efetivação do controle, pois passou a perseguir, além da legalidade dos atos da Administração, o aperfeiçoamento das instituições administrativas, *"tendo em conta sua melhor produtividade, uma vez que irá avaliar a eficiência, a eficácia e a economicidade dos atos dos administrados."*^[105]

É oportuno ressaltar que a ótica dos autores acima descrita, conquanto se refira a esta nova forma de controle – onde os Tribunais de Contas avaliem a eficiência, eficácia e economicidade na aplicação dos recursos públicos – como um aspecto político das funções atribuídas ao órgão fiscalizador, encontra convergência neste trabalho, na medida em que aqui, justamente, se busca ressaltar essa nova forma de controle, ainda que sob os aspectos eminentemente técnicos.

Já José Afonso (1989), nega a existência de conteúdo político nas funções dos Tribunais de Contas, ratificando o seu caráter eminentemente técnico. Diz ele:

"O controle externo é feito por um órgão de natureza política que o Congresso Nacional (ou as Assembléias Legislativas, nos Estados, e as Câmaras Municipais, nos Municípios). Daí deflui que se contamine de inegável teor político, que é amenizado pela participação do Tribunal de Contas, órgão eminentemente técnico.

Isso denota que o controle externo há de ser primordialmente de natureza técnica ou numérico-legal como diz Cardona, com quem concordamos quando preleciona que, "já se trate de um controle técnico ou de uma vigilância meramente política, seu fundamento repousa no fato principal de que corresponde à coletividade, como cidadania ou como contribuinte, não só aprovar mas também vigiar a execução do plano prospectivo de ingressos e gastos na satisfação das necessidades públicas e regulação econômica e social através da atividade financeira."^[106]

A rigor, entendemos que os Tribunais de Contas têm e deveriam exercer uma função exclusivamente técnica, na medida em que as funções políticas ficam restritas ao âmbito das Casas Legislativas, e, por se tratar de funções técnicas, nestas não podem existir aspectos políticos, sob pena de se estar maculando a essência da instituição. Mais que esse entendimento, advogamos essa isenção política no exercício das suas funções.

Todavia, a consciência de ser mínima essa probabilidade – em que se excluam, totalmente, todos os aspectos políticos que podem envolver as funções dos Tribunais de Contas – se fez presente, ao longo da construção deste trabalho, porque a literatura mais especializada, aliada a uma observação mais sistemática da atividade do órgão, fizeram com que concluíssemos que, na realidade, estamos examinando apenas mais um órgão governamental, que é composto por funcionários (em sentido lato), que detêm

um enorme poder de controle operacional e administrativo. E tem a sua própria "elite de poder". E este poder se reflete no próprio Estado, ainda que de forma diretamente proporcional à importância e grau de atuação do Tribunal de Contas.

A partir deste raciocínio, admitimos a existência de uma interferência política num órgão que deveria ser exclusivamente técnico. Entretanto, a sua estrutura burocrática é formada de homens, e onde o homem é fator, onde é elemento integrante e constituinte, os fenômenos podem corresponder, ou não, às finalidades para as quais são produzidos. E, mesmo tendo os Tribunais de Contas, por finalidade, exercer as funções técnicas de controle, nem todos os homens compreendem a técnica do controle, na sua essência. Em última análise, admitimos este ponto de vista, até mesmo, por reconhecer "*o lado político que existe em todo animal humano*".

Ainda assim, permitimos reproduzir um trecho que escrevemos, em julho de 1987, (na época em que se estava redigindo a Constituição) de um trabalho que não chegou a ter curso, para ser apresentado num dos Congressos dos Tribunais de Contas. Nele, pleiteávamos o fortalecimento de um órgão (o Tribunal de Contas), a respeito do qual chegaram a existir conjecturas de extinção. E o nosso pensamento, que embora mais flexível, ainda hoje encontra os mesmos fundamentos, criticava a ingerência política nas tarefas de um órgão técnico:

" Se as Cortes de Contas mergulhassem no cumprimento da tarefa que lhe é atribuída, se utilizassem, no exercício da função fiscalizadora, toda a competência de que são revestidas, se não abrissem mão da rigidez técnica em razão da subsunção política, se não fossem proferidas decisões em razão do conteúdo também político mas apenas e tão somente técnico, a única consequência que se poderia lucrar seria um nível de especialização técnica tão apurado que refletiria , sem espaço para qualquer contradição, a importância e a expressão dos Tribunais de Contas do Brasil."

Como se vê, são muitas as controvérsias indentificadas na instituição Tribunal de Contas. Todavia, neste trabalho, o que realmente se objetiva é o exame de uma das suas competências: a realização de inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e nas autarquias, empresas públicas, fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público. Isto porque é através destas auditorias que se poderá efetivar o controle da eficácia administrativa.

A atividade auditorial, desde quando inserida nas Cartas Constitucionais como competência dos Tribunais de Contas, sempre foi voltada para a realização do controle; porém, inicialmente, as auditorias buscavam constatar apenas a "regularidade" e a legalidade dos atos praticados pela Administração, realizando um controle meramente negativo, ou seja, se o ato praticado não contivesse nenhuma proibição legal era considerado regular.

Com a promulgação da Constituição de 1988, que estabeleceu o Estado Democrático de Direito, os contornos daquela auditoria clássica foram revistos,

não só em decorrência da própria modificação das culturas institucionais, como, e principalmente, em decorrência da crescente complexidade social e das transformações político-filosóficas da sociedade, que passaram a exigir novos comportamentos do Estado, com o objetivo de preservar a democracia e os direitos fundamentais.

Surge, assim, uma novo conceito de auditoria, com fundamento numa nova forma de controle, não um controle com o sentido repressivo, adstrito a padrões rígidos, mas um controle prospectivo, técnico, como uma atividade de vigilância e orientação, exercitado em nome do interesse público. Uma auditoria voltada para o exame de eficiência, eficácia e efetividade dos atos administrativos, sob os ângulos da legitimidade, razoabilidade e economicidade. É a auditoria de programas, ou auditoria de gestão, ou de efetividade, ou operacional, que, pela novidade do tema e a emergente necessidade de sua realização, é conhecida sob muitas denominações.

No compasso com estas novas necessidades sociais, e em decorrência da norma constitucional, os Tribunais de Contas passaram a tentar implementar essa nova técnica de auditoria. Todavia, e embora os resultados dos controles efetivados denotem que os Tribunais de Contas têm exercido suas atividades técnicas buscando sempre utilizar os mais modernos padrões de auditoria, ainda assim têm realizado um controle restrito ao âmbito dos atos administrativos já eficazes, quando os seus efeitos, se ilegais, abusivos ou prejudiciais, no máximo, poderão apenas ser sustados.

Com isto se quer dizer que os Tribunais não têm exercido, de modo pleno, uma avaliação do desempenho governamental, na medida em que realizam auditoria apenas de legalidade e legitimidade (verificando o fim público e o conteúdo do ato implícito na norma legal) e, de forma muito incipiente, embrionária, a auditoria operacional, (isto é, realizam uma avaliação ligada ao controle da exatidão formal dos resultados e dos meios utilizados para atingí-los, ou quando muito, fazem uma rasa e passageira análise da eficiência desses atos).

Justamente por isso, encontra coro, na sociedade, a insistente pretensão de muitos, no sentido de que se extingam as Cortes de Contas no Brasil, que, aliás, já é antiga, conforme afirmamos no início deste capítulo, através das considerações de Cláudio Pacheco (1965) que, em seus comentários à Constituição Federal de 1947, aludiu a uma "insuficiência do Tribunal de Contas e do controle que deveria ser por ele exercido".

Particularmente num Estado que concebeu os fundamentos do Estado Democrático de Direito em sua Constituição, e que reclama a existência do controle como um dos elementos preservadores da democracia, é de se estranhar que o desejo de extinção dos Tribunais de Contas, órgãos que justamente são incumbidos de realizar o controle, vem deixando de ser uma discussão atípica nos meios político-administrativos, para, inversamente, se constituir num assunto cada dia mais presente entre políticos e cidadãos, técnicos e leigos, a ponto de estar inquietando a própria instituição, e, dentro dela se tornar freqüente a adoção de medidas que modifiquem culturas que lhes estão arraigadas.

Por isso, pode-se observar, mais amiúde, – embora não a um nível satisfatório – a preocupação de técnicos, auditores e Conselheiros dos Tribunais de Contas com a implementação de técnicas administrativas e auditorias, e, de outros, com a divulgação dessas providências.

Alberto Bahia (1991), então Conselheiro Vice-Presidente do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro, por, exemplo, em artigo intitulado "O Controle da Razoabilidade no Domínio da Dupla Moralidade" escreveu:

"O desconhecimento da função dos Tribunais de Contas é responsável, repita-se, pela apresentação de sugestões pela sua extinção, nos mesmos textos jornalísticos e discursivos que demandam a moralização e anticorrupção. Ou seja: extinção do órgão-função de controle, ao mesmo tempo em que se prega o controle das ações daqueles que detêm a função de decidir e legislar."[\[107\]](#)

Inobstante ser verdadeiro este entendimento, não se pode admitir que as questões responsáveis pela insatisfação da sociedade em custear a existência dos Tribunais de Contas se esgotem, simplesmente, no fato do desconhecimento das suas funções.

Muito mais que isto, é importante que estes Tribunais ampliem as suas atividades e exerçam, com plenitude, as suas competências constitucionais, e passem a realizar um outro tipo de controle, mais amplo e sofisticado (como amplas e sofisticadas estão as modificações da sociedade), onde se avaliem os resultados dos programas e atividades governamentais, e onde as Cortes de Contas possam se deter no exame do que foi efetivamente realizado, em vez de realizar um controle meramente numérico e eminentemente formal.

Busca-se, assim, a implementação dessa nova perspectiva de auditoria, perfeitamente inserida no contexto constitucional das atribuições, competências e funções dos Tribunais de Contas, voltada para além do controle da legitimidade, legalidade dos atos administrativos, mas para a economicidade, eficiência, e também eficácia, ou seja, para um controle e avaliação dos resultados sociais das políticas públicas, que, em última análise, se constituiria numa avaliação da relação custo-benefício dos gastos públicos versus fim social.

Cristina Busquets e Maria Beatriz Martins (1993) reclamam, também, essa modernização da instituição Tribunal de Contas, como se pode ver:

"Nos dias de hoje já não se admite que o Tribunal de Contas seja visto como organismo que analisa contas em atraso. Ele não terminou sua evolução. Obrigado a resolver as dificuldades que lhe acarretam as incessantes mutações da Administração, precisa constantemente diversificar seus métodos para adaptá-los aos controles que lhes são atribuídos. Precisa ele estar à frente de seu tempo, antevendo as tentativas ilícitas de fraude ao erário com a mobilização de instrumentos aptos, entre eles as sanções, a coibir a corrupção que se vem agravando em nosso país."[\[108\]](#)

Pelos mesmos motivos, Bolzan e Mileski (1988) assinalam o descompasso dos Tribunais de Contas com a atual realidade sócio-jurídica do Estado, e reclamam uma postura compatível:

"Portanto, é grande a responsabilidade conferida e a confiança depositada pela sociedade brasileira, através de seus representantes constituintes, na função do Tribunal de Contas. Foram asseguradas as condições necessárias à execução de um controle eficiente, com instrumentalização jurídica própria. Resta agora, a todos os Tribunais de Contas do Brasil, os quais de uma maneira geral já possuem corpo técnico qualificado, exercerem de forma efetiva as suas competências constitucionais".[\[109\]](#)

Sem dúvida, se os Tribunais de Contas não se empenharem, de uma forma mais eficaz, na efetivação do controle através da realização de auditorias que acompanhem o processo de modernização administrativa, com a elaboração de novos instrumentos e técnicas, e, especialmente, com a implementação e o aperfeiçoamento da auditoria operacional, e ultrapassarem os limites de apenas apontar as falhas e irregularidades encontradas no sistema, passando a se preocupar com as operações atuais, enfatizando o presente, o controle que realizam não poderá ser caracterizado como um dos elementos que integram a formulação das políticas públicas no Estado Democrático de Direito.

Os Tribunais de Contas precisam racionalizar o seu funcionamento, e substituir os valores tradicionais de fiscalização por outros mais atuais, compatíveis com as fórmulas de controle exigidas pelas novas expectativas sociais. É importante que implementem a auditoria operacional, que compreende aspectos técnicos, contábeis, financeiros, sociais e institucionais, o que só será feito quando se voltarem para além do exercício do controle de legitimidade, legalidade, e passarem a fiscalizar a eficiência, a economicidade e, sobremaneira, a eficácia das ações administrativas.

Como entendemos que o "controle da eficácia" se constitui no ponto mais frágil, e, talvez por isso, mais polêmico, do exame auditorial que hoje se realiza, a este controle dedicamos esta dissertação, e, particularmente, o capítulo a seguir.

CAPÍTULO VI

O EXERCÍCIO DO CONTROLE DA EFICÁCIA

" Com perfil consolidado pelas Constituições da República e dos Estados, os Tribunais de Contas passaram nos últimos anos a assumir sua tarefa de efetivo controle dos atos onerosos da Administração, reforçados em sua competência investigatória e em suas garantias de autonomia e independência em relação ao poder político. Esta progressiva afirmação do sistema de controle externo - subsidiário da ação do Poder Legislativo sem lhe ser subordinado - conquanto valiosíssima para a defesa do patrimônio público, vem encontrando iradas resistências, como não poderia deixar de ser em um país onde as verbas públicas sempre significaram um rico pasto para os oportunistas.

...
No mais, fique alerta o cidadão quanto aos que combatem a presença dos Tribunais de Contas, porque esses os temem; e, ao temê-los, escondem mais do que simples ignorância."

Edgard Camargo Morins

Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado de
São Paulo

Jornal Folha de São Paulo, edição de 07 de julho
de 1993.

Nos capítulos anteriores, buscou-se falar um pouco das funções do Estado, com ênfase especial para os controles que devem ser por ele exercidos, através dos Tribunais de Contas. Ficou claro que o processo político de democratização social importa na modernização das instituições, para que possa o Estado corresponder aos interesses da sociedade que o compõe. A este processo permanente de mutação do Estado corresponde, também, uma complexa transformação de sua máquina administrativa, seus aparelhos burocráticos, o que resulta em deflagrar, também, um processo de ajustamento dos Tribunais de Contas, para considerar os novos requerimentos do controle da eficácia desta máquina administrativa estatal.

Vimos que é através da realização das auditorias, por intermédio dos Tribunais de Contas, que se realiza o controle da eficácia; assim é que, para falar do controle como função dos Tribunais de Contas, e esmiuçá-lo ao nível de controle da eficácia, é preciso que se comece por definir o conceito de auditoria.

Entendemos por auditoria a atividade de controle e fiscalização da administração, destinada a oferecer informações e dados sobre os serviços controlados, desprovida do poder de decisão, e que se conclui na elaboração de relatórios destinados à autoridade com poder decisório, onde se expõem os fatos verificados.

Este conceito de auditoria foi estabelecido em razão da atividade de controle que deve ser realizada pelo Estado e, especificamente, por intermédio dos Tribunais de Contas. Por isso tem um conteúdo mais abrangente em relação à atividade auditorial concebida na doutrina, cujos manuais específicos, em geral, não transcrevem um conceito da atividade auditorial, mas remetem aos seus objetivos. Assim, o Conselho Regional de Contabilidade do Estado de São Paulo fez publicar um livro intitulado "Curso Básico de Auditoria 1 – Normas e Procedimentos" (1988), onde se lê que:

"O objetivo do exame normal das demonstrações financeiras pelo auditor independente é a emissão de um parecer sobre a adequação com que tais demonstrações representam a posição financeira, de acordo com os princípios contábeis geralmente aceitos."[\[110\]](#)

William Attie (1985) diz que o objetivo da auditoria no exame das demonstrações financeiras

"é expressar uma opinião sobre a propriedade das mesmas, e assegurar que elas representem adequadamente a posição patrimonial e financeira, o resultado de suas operações e as origens e aplicações de recursos correspondentes aos períodos em exame, de acordo com os princípios de contabilidade geralmente aceitos, aplicados com uniformidade durante os períodos."[\[111\]](#)

Marcelo Cavalcanti Almeida (1990) fala em auditoria através do objetivo do auditor externo ou independente, que consiste na emissão de sua opinião sobre as demonstrações financeiras examinadas. E, segundo ele, para atingir esse objetivo, o auditor

"necessita planejar adequadamente o seu trabalho, avaliar o sistema de controle interno relacionado com a parte contábil e proceder à revisão analítica das contas do ativo, passivo, despesa e receita, a fim de estabelecer a natureza, datas e extensão dos procedimentos de auditoria, colher as evidências comprobatórias das informações das demonstrações financeiras e avaliar essas evidências."[\[112\]](#)

Como se vê, o que se compreende por auditoria, na doutrina em geral, é uma atividade voltada para o "controle financeiro", que leva em conta, preponderantemente, os aspectos técnicos-contábeis que fundamentam a sua realização, e, pela sua própria natureza, não considera o conteúdo sócio-político intrínseco às ações estatais.

Contudo, não se pode negar a utilidade desses conceitos, especialmente do seu conteúdo técnico, quando se fala de controle da Administração Pública, porque, também esses aspectos financeiros serão objeto de exame, nas auditorias realizadas, devendo ser considerados como uma parte do exame

auditorial que se realiza nos atos administrativos, quando são levados em conta muitos outros critérios.

Este exame auditorial se constitui no exercício da função de controle, realizada através dos Tribunais de Contas, e que, embora fosse inicialmente restrito ao aspectos financeiros e legais, a partir das novas posturas assumidas pela Constituição de 1988, passou a dar ênfase, também, na avaliação dos critérios de economia, eficiência e eficácia das ações administrativas e dos resultados das operações realizadas, em relação aos objetivos pretendidos.

O exame desses critérios consubstanciam a auditoria operacional, cuja abrangência envolve outros aspectos, além daqueles examinados pela auditoria tradicional, que se limita a analisar relatórios, contas e balanços de determinado período, verifica o cumprimento da legalidade, o funcionamento dos controles internos e fiscaliza o passado.

A implementação das duas formas de auditoria (tradicional e operacional) resulta na auditoria integrada ou abrangente, que, como diz Luiz Fernando Alcoba de Freitas (1992)[113], é o modelo adotado pela Constituição Federal, que prevê auditoria de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial.

Conquanto existam várias formas de auditoria, a exemplo da auditoria de sistemas, auditoria patrimonial, auditoria financeira, auditoria de gestão, etc., interessa-nos, em particular, o estudo da auditoria operacional, que também é conhecida como auditoria de gestão, auditoria de efetividade, auditoria gerencial e auditoria programática, porque é através da auditoria operacional que se efetiva o controle da eficácia dos atos administrativos.

O conceito oficialmente estabelecido para auditoria operacional foi fixado pelo Instituto Latino-Americano e do Caribe de Ciências Fiscalizadoras (ILACIF), – que atualmente é denominado Organização Latino-Americana e do Caribe das Instituições Superiores de Auditoria (OLACEFS) – durante o VII Congresso Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), realizado em 1971. De lá para cá, este conceito tem sido oficialmente adotado pelos órgãos de auditoria externa de diversos países, a exemplo do Canadá, Estados Unidos, Peru, Equador, Colômbia, Bolívia e Brasil.

O Manual de Auditoria Operacional, editado pelo então ILACIF em 1981, define auditoria operacional como

"una técnica, enfoque, o metodología que consiste en evaluar la eficiencia y economía con que se administra y consume recursos. Como se discute más adelante, el alcance de una auditoría operacional puede incluir el examen del rendimiento de una entidad en términos de lograr las metas y objetivos establecidos de programa. En contraste con las auditorías operacionales, existen los tipos más tradicionales de auditoría, a saber, auditorías financieras que involucran principalmente exámenes de transacciones, sistemas contables e informes financieros; y auditorías de cumplimiento que constatan que las operaciones se conducen de acuerdo a políticas y procedimientos prescritos.[114]

O principal objetivo da auditoria operacional consiste em se obter melhorias no futuro funcionamento das entidades da administração, de acordo com Cyrino Cunha (1988), que assim a define:

"Auditoria Operacional nada mais é do que um exame objetivo, sistemático e profissional das operações financeiras e administrativas de uma empresa ou entidade, ou parte delas, com a finalidade de verificá-las, avaliá-las, estabelecendo, ainda, a sua eficiência (que é expressa pelo máximo de rendimento sem desperdício de gastos ou tempo), a sua eficácia (que é a consecução das metas programadas) e a sua economicidade (que traduz a operação ao menor custo possível)."[\[115\]](#)

Do conceito de auditoria operacional emergem, como aspectos relevantes, os critérios de "eficiência", "eficácia" e "economicidade" que se constituem em algumas das principais medidas de que se dispõe para avaliar uma administração, principalmente quando se sabe que os recursos são, quase sempre, escassos.

Idalberto Chiavenato (1982) numa abordagem contingencial do estudo da Ciência da Administração, analisa os conceitos de eficiência e eficácia, traçando um quadro comparativo entre ambos:

"a eficiência está voltada para a melhor maneira (the best way) pela qual as coisas devem ser feitas ou executadas (métodos), a fim de que os recursos (pessoas, máquinas, matérias-primas) sejam aplicados da forma mais racional possível. A eficiência preocupa-se com os meios, com os métodos e procedimentos mais indicados que precisam ser devidamente planejados e organizados a fim de assegurar a otimização da utilização dos recursos disponíveis. A eficiência não se preocupa com os fins, mas simplesmente com os meios. O alcance dos objetivos visados não entra na esfera de competência da eficiência; é um assunto ligado à eficácia."[\[116\]](#)

Assim:

EFICIÊNCIA	EFICÁCIA
<ul style="list-style-type: none">* ênfase nos meios* Fazer corretamente as coisas* Resolver problemas* Salvaguardar os recursos* Cumprir tarefas e obrigações* Treinar os subordinados* Manter as máquinas* Presença nos templos* Rezar	<ul style="list-style-type: none">ênfase nos resultadosFazer as coisas corretasAtingir objetivosOtimizar a utilização de recursosObter resultadosProporcionar eficácia aos subordinadosMáquinas disponíveisPrática dos valores religiososGanhar o céu.

[\[117\]](#)

É ainda o mesmo autor quem assegura que o ideal é que uma organização

seja igualmente eficiente e eficaz pois, enquanto a eficiência busca fazer as coisas corretamente e da melhor maneira possível, a *eficácia objetiva fazer as coisas corretas, para atender às necessidades da organização e do ambiente em sua volta*. Evidente que a "organização estatal" tem um grau de complexidade que não pode, sequer, ser comparado a uma empresa; mas, ainda assim, é possível medir a eficiência e a eficácia dos atos praticados pelos seus prepostos, para avaliar o atendimento das necessidades da sociedade que compõe o Estado.

Os conceitos de efetividade, eficiência e eficácia reunidos, como se vê, constituem a auditoria operacional, ou consubstanciam o seu objetivo maior, no dizer de Sandra Maria Cancellata Back (1991), que assim os define:

"Eficiência - Rendimento efetivo sem desperdício desnecessário. A consecução das metas e outros objetivos constantes de programas de maneira sistemática, contribuindo para minimizar os custos operacionais, sem diminuir o nível, qualidade e oportunidade dos serviços a serem oferecidos pela entidade, projeto ou empresa pública.

Economicidade - Operacionalidade ao mínimo custo possível. Administração correta dos bens, boa distribuição do tempo, economia de trabalho, tempo e dinheiro, etc. ..., redução dos gastos num orçamento. Em resumo, é a administração prática e sistemática das operações de uma entidade, projeto ou empresa pública, assegurando custos operacionais mínimos ao realizar as funções que lhe são atribuídas.

Eficácia - Considera-se eficaz a administração, plano projeto ou entidade que, na consecução de seus objetivos, consegue os efeitos desejados, ou seja, atinge as metas a que se propôs."[\[118\]](#)

Para a autora, é através da auditoria operacional que se faz um "exame objetivo, sistemático e profissional das operações" verificando a eficiência "rendimento efetivo sem desperdício desnecessário", a eficácia "consecução dos objetivos e metas programadas" e a economicidade "operação ao mínimo de custo possível".

A auditoria operacional pode ser voltada para uma entidade ou um programa, e objetiva de medir/avaliar determinado nível de realização administrativa. Pode e deve ser realizada em concomitância com a auditoria tradicional (o que, como já dissemos, resulta na auditoria integrada), porque a modernidade dos sistemas administrativos, requer um tipo de controle interdisciplinar, integrado na complexa estrutura estatal, mas realizado com o exame de aspectos específicos, já não mais admitindo um tipo abrangente de controle, realizado setorialmente.

Disso se conclui, não apenas, que podem ser realizados controles distintos, a níveis da eficiência, da economicidade e da eficácia, como também, ser necessário integrar essas formas de controle com os demais aspectos da auditoria, porque assim estarão adequadas ao processo dinâmico da Administração. Além disso, essas novas formas de controle exigem uma

constante otimização dos procedimentos auditoriais por parte dos Tribunais de Contas, porque se a auditoria permanecer estática, os seus resultados estarão desviados da realidade, tornando inepto o controle realizado.

O Manual de Auditoria Operacional do ILACIF, anteriormente referido, também deixa clara a necessidade da realização de cada um destes tipos de auditoria:

"Este concepto de responsabilidad se encuentra profundamente arraigado en las premisas básicas que sustentan estas normas. Estas normas proporcionan un alcance de auditoría que incluye no sólo auditoría financiera y de cumplimiento, sino también auditoría de la economía, la eficiencia y el logro de los resultados deseados. El hecho de proveer un alcance de auditoría tan amplio no implica que todas las auditorías actualmente se conducen de esta manera, ni tampoco implica que un alcance tan extenso es siempre deseable. Sin embargo, una auditoría que incluya informaciones para el interés de todos los posibles usuarios de auditorías gubernamentales, generalmente incluirá los tres componentes de una auditoría de amplio alcance, que son los que se indican a continuación:

1. Componente financiero y de cumplimiento

...

2. Componente de la Economía y Eficiencia

...

3. Componente de Resultados de Programa

Determina si están logrando los resultados o beneficios deseados, si se está cumpliendo con los objetivos establecidos por la legislatura u otros cuerpos de autoridad y se la entidad pública ha considerado alternativas que pudieran lograr los resultados deseados a menor costo."[\[119\]](#)

Feitas estas ponderações acerca do conceito de auditoria, queremos ratificar que estes conceitos não foram transcritos neste trabalho com a pretensão de re-discutir a auditoria operacional, ou auditoria de gestão, mas com o objetivo de fundamentar a necessidade da realização de uma auditoria que efetive o controle da eficácia da Administração, ou seja, que demonstre se a Administração, ao realizar os seus objetivos, atinge as metas a que se propôs, dentro da totalidade do contexto social.

Durante a elaboração desta dissertação, não encontramos informações capazes de definir como se realiza a auditoria de eficácia. Remanesceram em aberto duas questões, para as quais formulamos respostas resultantes da pesquisa realizada. Assim:

O que se controla, quando se fala de eficácia? O que autoriza a se constatar que determinado projeto, gestão ou ação administrativa é eficaz?

Para responder a estas questões, é preciso, inicialmente, se determinar o conceito de eficácia utilizado e os elementos que o compõem. De acordo com o Grupo de Trabalho de Participantes dos Tribunais de Contas dos Estados da Bahia, Paraíba e Rio de Janeiro do Programa Avançado de Auditoria

Governamental – PAAG[120], o conceito de eficácia está relacionado à consecução dos objetivos organizacionais ou das expectativas de resultados e à verificação da consecução dos objetivos organizacionais com a preocupação em fazer as coisas corretas para atendimento das necessidades do órgão (ou programa).

Desse conceito emergem quatro elementos que, devem ser analisados individualmente:

- a) consecução de objetivos organizacionais;
- b) expectativa de resultados;
- c) preocupação em fazer as coisas corretas;
- d) atendimento das necessidades do órgão (ou programa).

Então, pergunta-se: como se mede/avalia a consecução dos objetivos organizacionais? Medir a consecução dos objetivos organizacionais envolve, inicialmente, a questão do conhecimento desses objetivos e os esforços que deverão ser empreendidos para que sejam realizados. Assim, devem ser conhecidos o plano de metas, os objetivos desse plano, a relação de tempo/custo nele estabelecida, a coerência desse plano com os objetivos maiores do órgão que o executará, se foram examinadas a sua utilidade social, sua oportunidade, as variáveis que possam intervir na sua consecução e se foram consideradas as diversas finalidades que podem ser atingidas. Então, afirmamos que o primeiro passo do controle da eficácia é a avaliação dos objetivos organizacionais (ou do programa, projeto, gestão, etc.).

Pergunta dois: como se mede/avalia a expectativa de resultado? A expectativa de resultados é diretamente decorrente da avaliação dos objetivos organizacionais. Desmiuda-se o que se busca, cada detalhe, quanto de economia/lucro se obterá, onde se pretende chegar, quais são os benefícios esperados, o que se pretende obter.

Pergunta três: como se avaliar a preocupação em fazer as coisas corretas? Verifica-se se no projeto (plano, organização, ação, etc.) estão explicados os meios como os resultados deverão ser obtidos, se há um nível de técnica e de experiência aceitáveis, se foi buscada a qualidade da tarefa, se há uma boa medida de trabalho.

Pergunta quatro: como se avaliar o atendimento das necessidades do órgão (ou programa)? Deve-se inserir o plano, projeto, unidade, ou o que quer que esteja sendo objeto de análise, no conteúdo macro de situação (como na teoria matemática dos conjuntos, o órgão ou programa deve ser visto como um conjunto contido), onde possam ser vistos todos os objetivos do órgão e, dentro desse conteúdo, projetarem-se as suas necessidades. Deve-se considerar, também, o momento em que deverão ser atendidas essas necessidades (se já não deixaram de ser prioridade, ou se há outras prioridades na frente) e as circunstâncias em que são estabelecidas.

Estes elementos correspondem ao objeto do controle da eficácia, que analisará cada um deles, em três momentos contínuos: antes, durante e após a execução do projeto. Em seguida, deve ser estabelecido um "grau de concreção" dessa avaliação, que o será em decorrência da globalidade dos parâmetros em que estiver inserido o projeto (ou ação, ou órgão, etc.), e

"quanto" desse percentual deverá ser considerado um "grau ótimo" de obtenção de resultados, porque o melhor poderá não ser, necessariamente, a otimização máxima.

Alguns outros fatores assumem relevância e devem ser considerados na auditoria de eficácia; não se pode efetivá-la de forma linear, porque todas esses fatores são interferentes. Assim, não pode reconhecer eficaz um projeto que cumpra apenas porque totalizou os seus objetivos (mesmo que já inúteis, ou em desacordo com os objetivos do órgão, por exemplo). E, ao contrário, não se pode declarar ineficaz um projeto simplesmente porque deixou de cumprir determinadas metas quando, às vezes, justamente o não cumprimento dessas metas atestará a sua eficácia; explicamos, por exemplo, se essas metas se mostrassem dispensáveis, no curso da execução do projeto, não deveriam ser cumpridas apenas para atestar a eficácia no sentido estrito da palavra "cumprimento de metas", porque aí, o seu cumprimento atestaria a ineficácia, já que implicariam em trabalho e custo dispensáveis.

Por outro lado, o controle da eficácia decorre da execução de uma auditoria operacional, e, embora medida individualizadamente, os resultados obtidos só serão finais e reais, quando inseridos no conjunto dos resultados da avaliação de "economicidade e eficiência", porque se completam e se integram. O que é ineficiente não pode ser eficaz, não numa avaliação auditorial, onde é necessário que sejam apontados todos os fatos relevantes e os desvios de execução encontrados.

Portanto, o controle da eficácia faz parte da auditoria operacional e deve ser realizado de forma integrada com os demais aspectos auditados, inclusive com os aspectos de legalidade e legitimidade. Como objetiva medir o grau atingido dos resultados ou benefícios estabelecidos para determinado programa, ou simplesmente aqueles previstos na legislação, ou ainda, objetiva verificar se a administração, através de um projeto ou metas de uma entidade conseguiu atingir os objetivos a que se propôs, deve considerar também os objetivos perseguidos e estabelecidos pelas normas pertinentes. A avaliação da eficácia que for realizada dissociada da norma legal poderá ser inválida e inverídica. Explica-se: determinado programa pode atingir os resultados propostos, logo, ser eficaz. Mas, se estes resultados forem atingidos com subterfúgios à legislação, a medida da eficácia não será apenas fictícia, já que os resultados não podem conter aspectos em desconformidade com a lei?

Daí resulta evidente que, ao enfatizar o controle da eficácia, não queremos atribuir menos importância aos controles de eficiência, economicidade, legalidade e legitimidade, até porque são interdependentes, como acabamos de ver.

Todavia, a dificuldade que tem sido observada na sua implementação (assim como na implementação das auditorias de eficiência e economicidade), ou seja, a ausência, quase absoluta, de uma avaliação do nível de eficácia das unidades e programas auditados, ou quando muito, uma alusão passageira, através de comentários do tipo *a unidade se houve bem na execução dos programas, atingindo resultados satisfatórios...*, muito comuns nos relatórios de auditoria, aliada à consciência adquirida da sua necessidade, levaram-nos a demonstrar ser socialmente necessária a realização do controle externo da

eficácia dos atos administrativos, inclusive em decorrência de determinação legal, como vamos ver, mais detalhadamente.

6.1. HIPÓTESES DA LEGISLAÇÃO

O art. 70 da Constituição Federal, já transcrito, diz que *a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.* ; e o art. 71, inciso IV, acrescenta como competência dos Tribunais de Contas: *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.*

Seria bastante transcrever estes dois trechos da Constituição Federal para encerrar este sub capítulo. Neles, explicitamente, são facilmente identificados os fundamentos legais para o exercício do controle da eficácia da ação administrativa.

Entretanto não é comum encontrar, nos programas de auditoria dos Tribunais de Contas, referência à exigência (ou até à simples autorização) da realização da auditoria operacional, ou de gestão, com ênfase especial no controle da eficácia, em decorrência do texto constitucional. Em geral, propugna-se por uma auditoria onde se examinem a legalidade, a legitimidade e a economicidade e, numa interpretação mais elástica, chega-se a falar em avaliação da razoabilidade da ação administrativa.

Fazendo-se uma interpretação exegética dos artigos 70 e 71 da Constituição Federal de 1988, já transcritos, num cotejo com outros dispositivos esparsos dentro do texto constitucional (que tem um conteúdo essencialmente democrático, e que não reconhece o controle como uma expressão de uma fiscalização puramente orgânica), é fácil verificar que o sistema de fiscalização foi ampliado, de modo a se permitir o seu exercício de uma forma mais abrangente, atingindo, também a administração pública direta.

Basta que se verifique a ênfase dada à finalidade do controle interno, no art. 74, inciso IV, da Constituição Federal, de apoiar o controle externo na sua missão institucional. O inciso I, do mesmo artigo, atribui ao controle interno a avaliação do cumprimento das metas previstas no plano plurianual e a execução dos programas de governo. E, afinal, no inciso II do art. 74, lê-se com outra finalidade do controle interno *"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;"* (grifos nossos).

Assim, a partir de uma interpretação *lato sensu* do texto constitucional, é correto deduzir que o controle externo utiliza o controle interno como instrumento para sua realização, o que significa que as constatações do controle interno, incluindo a comprovação da eficácia nos itens relativos a avaliação do planejamento e dos resultados da administração, serão os subsídios para a realização do controle externo, através da auditoria operacional.

Aliás, já havíamos anteriormente afirmado, adotando a opinião de Gualazzi (1992)[121], que as formas de controle interno e externo se entrelaçam e se equilibram, originando um controle misto, que analisa aspectos de legitimidade e efetiva uma supervisão político-administrativa, mas que, ainda assim, o controle externo prepondera, na medida em que lhe compete controlar os próprios órgãos que realizam o controle interno, não podendo ser por estes controlado. Logo, o controle da eficácia encontra previsibilidade constitucional que autoriza sua efetivação.

Existem, ainda, outros fundamentos que constatarem outras hipótese legais de realização da auditoria de eficácia; assim é que a Constituição Federal assegura, em seu art. 5º, inciso LXXIII, o direito à ação popular, para anular ato lesivo à moralidade administrativa e, no art. 93, inciso X, determina que as decisões administrativas dos Tribunais devem ser motivadas. O primeiro dispositivo está inserido no Capítulo dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos, e o segundo no Capítulo relativo ao Poder Judiciário e, portanto, numa interpretação *strictu sensu* não se aplicariam aos Tribunais de Contas.

Entretanto, ao permitir a qualquer cidadão a fiscalização direta da moralidade administrativa, e ao exigir que os Tribunais motivem seus atos, isto é, que exponham os motivos e fundamentos da decisão tomada em virtude do fato ocorrido, a Constituição está demarcando o critério de exigência moralidade administrativa que deve nortear qualquer ato praticado pela Administração Pública, e que é explicada pelo jurista português, Antônio José Brandão[122] como sendo o elemento ético do ato administrativo que deve ser observado pelo administrador; caso contrário, ainda que mantendo ou aumentando o patrimônio gerido, ao desviá-lo do fim institucional, que é o de concorrer para a criação do bem comum, estará infringindo a moralidade administrativa.

Disso resulta que os Tribunais de Contas, que exercem o controle dos atos administrativos, devem examinar a motivação desses atos, ou seja, devem efetuar um controle abrangendo não apenas legitimidade desses atos, mas também devem exercitar uma supervisão político-administrativa, com preponderância programático-orçamentária e realçando o controle de mérito e resultados. [123] Manoel de Oliveira Franco Sobrinho (1991) fala da necessidade de uma motivação dos atos administrativos e da intervenção que podem fazer os Tribunais de Contas. Ele diz:

"Não bastam os elementos formais do ato indicados pela doutrina. Algo mais se faz necessário: uma motivação explícita e uma finalidade correspondente. A Administração, in casu, precisa dizer o que quer, como quer e as razões legais do seu querer. O

sistema francês pede tudo isso. A escola espanhola recomenda seja assim. Os ingleses não divergem. Os italianos não editam de outra maneira. Há harmonia de pensamento na aplicação da lei. Do contrário, conceitos apenas se teorizam, não definem situações e as decisões se tomam in abstractum.

Todavia, a intervenção dos Tribunais de Contas pode ir mais além, atingir a eficácia do ato nos seus pressupostos fáticos, afastando hipóteses do desvio de finalidade. Se o ato tem um fim, esse fim merece respeito. Nos atos que realizam contratos, o exame gramatical das obrigações que decorram do ajustado, sem quebra do assinado e formalizado, o interesse público prevalece. Os administrativistas franceses não conhecem outra postura. Vigem lá os critérios de "boa administração", coerentes com motivos e a norma legal."[\[124\]](#)

Seja em decorrência da previsibilidade no controle externo, seja em decorrência da necessidade de motivação dos atos administrativos, não há dúvidas de que a existência de um controle concomitante aos atos de gestão administrativa, que possa avaliar a eficácia destes atos, é uma característica das novas legislações, ou seja, está clara a previsibilidade constitucional de sua existência (que se transpõe para a legislação ordinária), bem como a efetiva possibilidade de sua realização, como se verá a seguir.

6.2. POSSIBILIDADE DE REALIZAÇÃO

De acordo com o Manual de Auditoria do ILACIF[\[125\]](#), a avaliação dos resultados de programa de governo está se tornando, a cada dia, um dos campos mais importantes da auditoria. Com efeito, e conforme já reiteradamente vimos, a Constituição de 1988 viabilizou a efetivação deste novo tipo de auditoria, ou melhor, determinou a sua realização. Todavia, embora se trate de regra constitucional, a auditoria operacional, voltada para o controle da eficácia, ainda não foi integralmente implementada pelos Tribunais de Contas, e, se considerarmos a pureza da técnica, ainda não foi implementada.

Esta lacuna da auditoria, relativa a um novo enfoque do exercício do controle pelos Tribunais de Contas, tem sido reclamada desde a promulgação da Constituição de 1988, conforme se pode verificar da manifestação do Conselheiro Romildo Bolzan e do Auditor Hélio Saul Mileski, em artigo anteriormente referido, onde comentam as então novas funções atribuídas aos Tribunais de Contas, dizendo:

"Portanto, é grande a responsabilidade conferida e a confiança depositada pela sociedade brasileira, através de seus representantes constituintes, na função do Tribunal de Contas. Foram asseguradas as condições necessárias à execução de um controle eficiente, com instrumentalização jurídica própria. Resta agora a todos os Tribunais de Contas do Brasil, os quais de uma

maneira geral possuem corpo técnico qualificado, que já busca uma mentalização dirigida às novas atribuições, exercerem de forma efetiva as suas competências constitucionais" [126]

Nesta mesma ocasião, Cyrino Cunha, Superintendente do Controle Externo no Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, referiu-se à necessidade de efetivação dessa nova forma de controle dizendo que:

"Para tanto, os Tribunais de Contas precisam, com urgência, vencer este desafio constitucional e desenvolver uma ação controladora eficiente e eficaz dos dinheiros públicos; ação essa exercitada através de Auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial nas unidades administrativas dos Três Poderes e demais Entidades.

Por derradeiro, se não houver a implementação efetiva de um programa de trabalho governamental expresso através de um orçamento-programa e o estabelecimento de normas, técnicas e procedimentos especiais aplicáveis à Auditoria Operacional, dificilmente os organismos superiores de fiscalização cumprirão, na sua plenitude, as disposições constitucionais vigentes." [127]

Estas opiniões foram colhidas de artigos publicados em 1988. Em 1992, quatro anos depois, a auditoria operacional e o controle da eficácia ainda não haviam saído do papel.

Justamente por perceber essa necessidade de desenvolvimento da auditoria nos Tribunais de Contas, o Conselheiro Adhemar Martins Bento Gomes, do Tribunal de Contas do Estado da Bahia, na oportunidade em que foi Relator do Parecer Prévio às Contas do Governo do Estado de 1991, fez inserir, no Relatório, um capítulo sobre "A Avaliação de Resultados dos Programas Governamentais", onde constatava a possibilidade da efetiva realização da auditoria de resultados, ressaltando, porém, que sendo aquela a primeira vez que o Tribunal de Contas estava exercitando "*a tentativa de uma avaliação de resultados*", não teria tradição no trato da matéria, e nem dispunha da experiência nem do instrumental necessários para concretizá-lo.

Neste mesmo documento, ficaram registradas alguns fatos relevantes que obstaculizavam a realização da auditoria de resultados (e que ainda obstaculizam), dos quais destacamos alguns, pertinentes ao órgão controlador: a falta de um eficaz sistema de programação e acompanhamento; insuficiência de armazenamento de informações estatísticas para acompanhamento; inexistência de sistema estruturado capaz de medir a produtividade e o desempenho de órgãos e entidades.

Ainda assim, nos exercícios subseqüentes (1993 e 1994, até setembro), conforme demonstram os relatórios de inspeção e exame *in loco* elaborados por técnicos e auditores que executam as auditorias, não se efetivou, no Tribunal de Contas do Estado da Bahia, a auditoria de eficácia, muito embora a sua implementação seja objeto de estratégia declarada das diretrizes de ação do seu atual Presidente. De relação aos demais Tribunais de Contas do Brasil, os Congressos e Encontros Nacionais dão notícia de que muito pouco se tem

feito em busca do controle da eficácia.

Talvez porque a disseminação da modernidade tenha encontrado entraves culturais que tiveram reflexos nas metas traçadas para o órgão fiscalizador. Todavia, é preciso que se registre que a consciência da necessidade de um tipo moderno controle, realizado através de uma auditoria sistêmica e interdisciplinar, vem, a cada dia, tomando corpo entre seus técnicos, na medida em que conseguiram perceber o conteúdo dinâmico e multifacetário que deve ser implementado na auditoria para acompanhar os novos requerimentos sociais e assinalam, nos encontros promovidos e nos treinamentos efetivados, a urgência de sua efetiva implementação.

No Encontro Técnico promovido em novembro de 1993, no Tribunal de Contas do Estado da Bahia, o auditor jurídico Wálter Rodrigues Filho apresentou um trabalho seu intitulado "Os Discursos Jurídicos e o Controle Externo (proposta para uma abordagem jurídica da teoria dos 3E/6E + 1)" argumentando que este nível de auditoria – que ele denomina de gestão, e que aqui chamamos de operacional, – deve estar, necessariamente comprometida com o "discurso da diferença", decorrente da própria mutação/evolução das sociedades, que se faz presente em todas as áreas (no Direito, na Economia, na Administração, etc.), exigindo do auditor um raciocínio interdisciplinar, que não se limite à avaliação de resultados tomados isoladamente.

Neste mesmo Encontro, as auditoras de controle externo, Ivonete Dionísio de Lima, Geísa Maria de Abreu Guimarães e o técnico Tito Belchior Silva Moreira, apresentaram outro trabalho, intitulado "Em Busca de Parâmetros de Auditoria de Gestão Para uma Unidade Hospitalar", onde se detiveram sobre os critérios específicos da auditoria operacional e projetaram-no como modelo para sua implementação na área da saúde. Destacamos o trecho final, que demonstra a preocupação com a existência de uma realidade complexa, e que, por isso, os parâmetros ali estabelecidos não poderiam ser utilizados de forma homogênea, devendo ser respeitadas as peculiaridades dos contextos sociais.

A partir deste trabalho, mais voltado para a prática, e do anteriormente referido, mais teórico, além de outros com conteúdo mais abrangente, constatamos que as preocupações com a implementação da plenitude do controle já não são tão incipientes. Entretanto, não se tem, nem mesmo, muito claro o que é eficácia, para que se possa medi-la, avaliá-la. Mas não depende apenas dos técnicos a sua implementação.

Então, como podem os Tribunais de Contas realizar o controle da eficácia?

Já foram vistas as competências constitucionais dos Tribunais de Contas, competências estas que fundamentam o exercício do controle, sob todas as formas de auditoria. Para exercer estas competências, os Tribunais de Contas desempenham funções e, para fazê-lo, estruturam seu corpo funcional direcionando seus técnicos para o cumprimento das diretrizes que priorizarem nos programas internos demarcados a cada nova gestão (observe-se que aqui termo "gestão" está relacionado à estrutura de poder delineada nos seus Regimentos Internos).

Na oportunidade em que foi Relator do Parecer Prévio às Contas do

Governo do Estado de 1991 [128], ao qual já nos referimos anteriormente, o Conselheiro Adhemar Martins Bento Gomes, do Tribunal de Contas do Estado da Bahia, trabalhando com uma equipe interdisciplinar, deixou patente a possibilidade de realização do controle da eficácia dos atos administrativos, por intermédio da auditoria de resultados (ou operacional). Os fundamentos deste Relatório deram origem a uma tese, cujos autores foram o Conselheiro Bento Gomes e o auditor de controle externo Carlos Vasconcelos Domingues, apresentada no XVII Congresso dos Tribunais de Contas do Brasil, realizado em setembro de 1993, em São Luis do Maranhão, e que teve como tema "A Análise dos Resultados Econômicos e Sociais dos Programas Governamentais pelo Tribunal de Contas".

Mais recentemente, em janeiro de 1994, ao assumir a Presidência do Tribunal de Contas do Estado da Bahia, o Conselheiro Bento Gomes estabeleceu suas diretrizes de ação, com destaque e prioridade para a realização da auditoria de programas, afirmando ser este o grande salto qualitativo do Tribunal de Contas, para se situar entre os órgãos de controle externo de primeira linha.

Da leitura desses documentos, abstraem-se os seguintes pontos que indicam a estratégia a ser adotada para se efetivar o controle da eficácia:

1. Considera-se eficaz a administração que, na consecução de seus objetivos, consegue os efeitos desejados, ou seja, atinge as metas a que se propôs, atingindo o máximo de resultados com o mínimo de esforços. Essa eficácia só pode ser medida através da avaliação dos resultados obtidos, em confronto com as metas programadas.
2. Ao se realizar o controle da eficácia deve-se considerar, em primeiro plano, a filosofia – sedimentada em documentos, planos e programas – do Governo (gestão) que fiscaliza, para verificar em que medida essa filosofia foi realmente implementada.
3. As auditorias realizadas pelos Tribunais de Contas, durante o curso normal dos trabalhos, devem avaliar os resultados das gestões, utilizando, para isso, as informações do controle interno e os documentos existentes, mas para mensurar a eficácia, não é suficiente que apenas comparem os resultados programados com os resultados obtidos; é imprescindível que haja um acompanhamento permanente da execução dos programas (ou planos, projetos, etc.) verificando-se a existência de desvios, em relação ao padrão e a sua repercussão no contexto social.
4. No sistema de organização do trabalho de avaliação, devem ser implantados critérios pragmáticos, em vez de orgânicos, ou seja, devem-se tomar como ponto de partida os programas governamentais que expressem a formulação e execução das políticas públicas. Dessa forma, os resultados obtidos nas auditorias podem ser avaliados em função das matizes programáticas da gestão.
5. O exame da legalidade, legitimidade e a verificação da situação de cada órgão não desaparece (jamais!), mas apenas deve haver uma inversão na sistemática, de modo a se dar maior ênfase aos resultados da ação

administrativa e seu produto final do que aos seus mecanismos burocráticos, sem desprezar o exame da documentação atinente ao controle financeiro, contábil e orçamentário.

6. Na efetivação do controle da eficácia ficarão demarcados, não apenas os resultados atingidos *versus* os resultados programados, mas ficarão também demarcados, para a sociedade, os "lucros" ou "desperdícios" que resultarem da aplicação dos produtos públicos. O Tribunal de Contas deverá ser a caixa de ressonância da sociedade, ao verificar se a Administração Pública serve ao interesse público com eficácia (e também com eficiência e economia).

7. As prioridades dos Tribunais de Contas devem estar compatibilizadas com os planos de ações governamentais, através da implementação de uma sistemática quase que concomitante de avaliação dos resultados, com o estabelecimento de prioridades programáticas. Para isso, as auditorias devem ser iniciadas ainda na fase de elaboração do orçamento no órgão de planejamento, (o que não significa interferência do Tribunal nesse processo), até se completar na etapa da execução orçamentária, para que se possa ter uma radiografia dos programas governamentais desde a preparação até a execução.

Mais uma vez, queremos salientar que o controle da eficácia não se confunde com a análise de resultados das políticas públicas. O controle da eficácia integra essa análise, permite que sejam mensuradas informações específicas que, ao lado de outras (resultantes da eficiência e economicidade), informam os parâmetros da avaliação de resultados.

O que foi dito, neste capítulo, não se constitui novidade. A necessidade do exercício do controle da eficácia da administração pública, a sua exigência e previsibilidade em diversos momentos da Constituição, e os passos para a sua efetivação, estão sendo, de alguma forma, discutidos no órgão de controle, que, entretanto, sequer percebem com clareza o que é "eficácia".

Não se pode tentar controlar o que não se compreende muito bem, ou, não se pode medir, eventualmente um ou outro resultado, observar, vez por outra, a consecução de determinado objetivo, e acreditar que foi feito um controle de eficácia. A avaliação da eficácia não pode ser microscópica; deve ser feita de modo pleno, com a abrangência de todo o conteúdo objeto do controle, de forma global, com a totalização de cada uma de suas partes.

Por outro lado, o controle realizado pelos Tribunais de Contas não pode medir a eficácia de forma independente, porque precisa dos parâmetros do próprio controle interno, e de um sistema estruturado de acompanhamento de projetos (ou gestão) pelo Estado, como subsídios de avaliação. Mas o que se constata é a fragilidade e a desestrutura do controle interno, incapaz de definir parâmetros de execução, cuja ausência reflete no controle externo, e nas medidas de avaliação da eficácia desses projetos (ou gestão).

O que se persegue, no Estado Brasileiro, é um controle que esteja a par das modificações sociais, e que seja concomitante com o processo das ações do Estado (desde a sua formulação até a sua execução), enfatizando os aspectos jurídicos e políticos de sua formulação, e os aspectos técnicos de

análise dos resultados e dos efeitos destes resultados. O controle da eficácia é apenas um pequeno contributo para que esse controle (a nível macro) possa se realizar; mas a sua ausência assume grandiosa dimensão, em especial, quando o órgão por ele responsável ainda hesita em implementá-lo e claudica quando os fatos sociais exigem a sua realização.

Este trabalho é uma pequena contribuição para que alguns dos responsáveis pelo controle permitam a efetivação do controle da eficácia.

CAPÍTULO VII

CONCLUSÃO

"A rigor, não sabemos o que estamos fazendo para renovar o que há de antigo em nós. Em geral, nada. Não me refiro ao que há de permanente, pois o ser humano é feito de permanências e provisoriedades. As permanências devem ficar. Mas as provisoriedades, que se tornaram antigas, precisam ser revistas, postas em debate e arejamento ..."

Arthur da Távola

Amor Assim Mesmo: crônicas.

Editora Nova Fronteira. Rio de Janeiro 1984 -

2ª Edição

Este capítulo de conclusão foi, anteriormente, batizado de "Considerações Finais", porque entendíamos que o conteúdo desta dissertação é em si mesmo, analítico-conclusivo, e, em razão disso, a finalização do trabalho deveria encerrar, mais que as conclusões que nele já estão contidas, considerações de natureza semelhantes àquelas que foram feitas à guisa de introdução. Porém, os critérios de lógica e forma científicos que apreendemos (ainda que com alguns questionamentos) no curso da aprendizagem e da escrita, levou-nos a modificar a idéia inicial, e colocar neste trabalho um fecho tradicional e acadêmico, num contraponto com os nossos requerimentos internos, mais modernos (?) e peculiares ao modo particular de tecer considerações.

Por isso que, para "concluir", optamos por escrever uma síntese de todo o conteúdo da dissertação, e, então, tecer as considerações que julgamos necessárias e pertinentes à pesquisa realizada.

A premissa que originou esta dissertação teve por objetivo comprovar a necessidade de realização do controle da Administração Pública, particularizado no controle da eficácia, que, como já dissemos anteriormente, trata-se de um tipo de controle que não encontra antecedentes no Estado Brasileiro.

Para demonstrar a procedência dessa premissa, interligamos os elos de uma cadeia lógica, que se iniciou com a definição do controle, e prosseguiu com a apresentação personagens controlados e controladores. Por fim, reunimos a esta cadeia um último elo, recém saído da forja, mas que foi o articulador deste trabalho: o controle da eficácia.

Para o primeiro dos elos, o controle, estabelecemos os sentidos de verificação, fiscalização e registro, procurando desmistificar o conteúdo

negativo de opressão e cerceamento, de que está revestido, porque, ao contrário, exercitar o controle se constitui num aspecto fundamental da vida da sociedade inaugurada pelo Estado Democrático de Direito, ao qual cabe administrar o poder, preservando a democracia e os direitos fundamentais.

Passamos, em seguida, ao outro elo, o dos controlados. Fizemos uma breve incursão histórica, para conhecer e compreender o Estado Contemporâneo, que já foi, algum dia, Liberal, Romântico, Social, Moderno, Hegemônico, Estruturalista, Interventor. Optamos por trabalhar com uma perspectiva organizacional do Estado, que o imanta com a neutralidade da igualdade formal requerida pela cidadania: a perspectiva weberiana. Reconhecemos neste Estado um sistema administrativo consolidado na Burocracia, que se integra, perfeitamente, na organização democrática da sociedade.

Vimos que a este Estado são atribuídas funções, cujo exercício decorre das modificações de sua estrutura política, das transformações econômicas das sociedades, e das formas de intervenção do Estado na economia.

Demarcamos, no Estado Brasileiro, o exercício de três funções distintas e interligadas: executiva, legislativa e judicial, que são exercidas de forma típica pelos Três Poderes, respectivamente Executivo, Legislativo e Judicial, e, de forma atípica por todos eles; essas funções objetivam a satisfação de necessidades comuns do povo, e a prestação de serviços que precisam ser efetivados para tornar possível a própria existência do Estado como ente político.

Particularizamos o estudo da função controladora da competência do Poder Legislativo, constitucionalmente denominada de controle externo, que o exerce com o auxílio dos Tribunais de Contas. Registramos a previsão constitucional do controle interno, exercido por todos órgãos da estrutura de cada um dos Poderes.

Recorremos à organização burocrática do Estado, para operacionalizar o exercício de suas funções através dos órgãos que fazem parte da sua estrutura organizacional, definindo órgão como o conjunto de indivíduos ou pessoas isoladas que, por integrarem a estrutura do Estado, gozam da faculdade de agir em seu nome. Informamos que o conjunto destes órgãos constitui, em sentido formal, a Administração Pública.

Estabelecemos a Administração Pública como o personagem controlado, e explicamos as diferenças existentes entre Estado, Governo e Administração. Definimos o Estado como ente investido de um poder que assegura condições mínimas para que a sociedade atinja seus diversos objetivos; o Governo, como a atividade política e discricionária com conduta independente; e a Administração como atividade neutra, vinculada e de conduta hierarquizada. Porque intrinsecamente ligada ao Governo e ao Estado, a Administração é também chamada de Administração Pública.

Deixamos claro que qualquer uma das ações da Administração Pública tem sempre como objetivo o fim ou interesse público, e que o desempenho de suas funções está atrelado à execução das políticas públicas fixadas pelo Governo, cujo processo de formulação, envolve, dentre outros, quatro componentes

básicos: dirigir, planejar, organizar e controlar.

Afirmamos que, no exercício de suas funções a Administração deveria levar em conta, precipuamente, os aspectos de legalidade e legitimidade dos seus atos, do interesse público, da eficiência, da eficácia e da utilidade que lhe são exigidos, resultando daí a criação de mecanismos ou sistemas de controle, em defesa, não só da própria Administração Pública, como, e principalmente, dos direitos e garantias populares, através dos quais se confirma ou se desfaz a atuação do Estado, possuindo, assim, expressivo significado na garantia do regime democrático.

Demarcada a existência do controle em suas formas constitucionalmente definidas, enveredamos pelo exame do controle interno, que pode ser definido como o controle do Estado sobre si mesmo, ou como o controle que cada um dos órgãos da administração dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário realiza sobre os atos que pratica, buscando uma tutela de legitimidade e mérito. Também conhecido como auto-controle, vimos que tem como objetivo criar condições indispensáveis à eficácia do controle externo, e assegurar a regularidade da realização da receita e da despesa, possibilitando o acompanhamento da execução do orçamento, dos programas de trabalho, e a avaliação dos respectivos resultados.

Em seguida, referimo-nos a uma outra forma de controle, o controle judicial, que consiste no controle exercido privativamente pelos órgãos do Poder Judiciário, através de sua função judicante, sobre os atos administrativos praticados pelo Executivo, Legislativo e pelo próprio Judiciário, visando defender os administrados e manter a Administração dentro das normas legais.

Nesta oportunidade, fizemos referência aos cinco elementos que formam os atos administrativos: a manifestação da vontade, o motivo, o objeto, a finalidade e a forma, que devem ser, necessariamente, examinados pelo controle, porque, se algum deles estiver eivado de vício, quando da formação do ato, este ato deverá ser declarado nulo. Assinalamos, também, os quatro princípios que devem ser observados para seja válido e legítimo o ato administrativo: legalidade, moralidade, finalidade e publicidade.

Afirmamos que para a preservação dos direitos e garantias populares, dentro do Estado Democrático de Direito, todas as formas do exercício da função de controle fazem-se necessárias, como partes integrantes da vida da sociedade, que tem regras a serem satisfeitas e objetivos a serem alcançados. E, então, passamos ao exame do controle externo, que consiste na atuação fiscalizadora do povo, através de seus representantes, sobre a administração financeira e orçamentária, e cujo exercício se faz, também, por intermédio dos Tribunais de Contas.

Ratificamos, através de diversos autores, a importância do controle externo, e reconhecemos que, no Estado Brasileiro, não é exercido em sua plenitude, porque, não obstante ter a Constituição de 1988 ampliado as funções de controle do Estado, observa-se que este controle está, quase sempre, restrito aos aspectos formais de legalidade dos atos e regularidade da despesa.

E aqui, interligamos o terceiro elo à cadeia lógica da necessidade de realização de controles; apresentamos o personagem identificado como controlador neste trabalho: os Tribunais de Contas, órgãos de atuação independente, porém vinculados aos Poderes Legislativos das várias esferas de Governo, aos quais compete, constitucionalmente, o exercício do controle externo. E, para discutir, com mais precisão, a inoperância do controle externo, e melhor compreender as atribuições de controle conferidas a esses órgãos, através de sua evolução, fizemos uma digressão na sua história, a nível nacional e estadual.

Em seguida, enumeramos as suas funções, a partir das competências que lhes são atribuídas pela Constituição, com destaque para a realização das auditorias financeira, orçamentária, contábil, operacional e patrimonial nos órgãos da administração pública, porque o controle da eficácia impende ser realizado através das auditorias.

Discutimos a natureza das funções dos Tribunais de Contas, entendendo que, a rigor, deveriam exercer uma função exclusivamente técnica, pois as funções políticas deveriam ficar restritas ao âmbito da Casa Legislativa. Mas, embora entendêssemos que não poderiam existir aspectos políticos num órgão eminentemente técnico, sob pena de se estar maculando a essência da instituição, tomamos consciência de que a sua estrutura burocrática é formada de homens, e compreendemos a impossibilidade real de inexistirem ingerências políticas no exercício de suas atividades.

Passamos, então ao detalhamento da atividade auditorial, que, embora sempre tenha sido voltada para a realização do controle, antes de 1988, buscava constatar apenas a regularidade e a legalidade dos atos administrativos.

Com a promulgação da Constituição vigente, a crescente complexidade social e as transformações político-filosóficas da sociedade, (que passaram a exigir novos comportamentos do Estado, com o objetivo de preservar a democracia e os direitos fundamentais), deu-se ênfase a uma nova forma de controle, realizado através da auditoria operacional, voltada para o exame de eficiência, eficácia e efetividade dos atos administrativos, sob os ângulos da razoabilidade e economicidade.

E, então, afirmamos que os Tribunais de Contas não têm exercido, de modo pleno, uma avaliação do desempenho governamental, na medida em que realizam auditoria apenas de legalidade e eficiência, e, de forma muito incipiente, a auditoria operacional; ou seja, têm realizado um controle restrito ao âmbito dos atos administrativos já eficazes, quando os seus efeitos, se ilegais, abusivos ou prejudiciais, no máximo, poderão apenas ser sustados.

Por isso, registramos a existência de idéias de extinção das Cortes de Contas no Brasil, e, opostamente, demarcamos a posição de Conselheiros e Técnicos preocupados em aperfeiçoar o exercício das suas funções, e reivindicamos a implementação da auditoria operacional, já perfeitamente inserida no contexto constitucional das atribuições, competências e funções dos Tribunais de Contas, voltada para o controle da eficiência, economicidade

e, principalmente, da eficácia dos atos da administração.

Já era hora, afinal, de nos referirmos ao último elo da cadeia do controle da Administração Pública. O elo que apresentamos de forma contraditória: como noviço, recém saído da forja, e como articulador deste trabalho. Adentramos no controle da eficácia dos atos administrativos.

Por primeiro, definimos o conceito de auditoria, como atividade de controle e fiscalização da administração, destinada a oferecer informações e dados sobre os serviços controlados, desprovida do poder de decisão, e que se conclui na elaboração de relatórios destinados à autoridade com poder decisório, onde se expõem os fatos verificados. Referimo-nos à auditoria tradicional (que examina a legitimidade e legalidade dos atos administrativos) para, em seguida, limitar o estudo ao conceito da auditoria operacional, que enfatiza a avaliação dos critérios de economia, eficiência e eficácia das ações administrativas e dos resultados das operações realizadas, em relação aos objetivos pretendidos, e que, sendo realizada em conjunto com a auditoria tradicional, consubstancia a auditoria integrada.

Enfatizamos e definimos os conceitos de eficiência (rendimento efetivo sem desperdício desnecessário), de economicidade (operação ao mínimo de custo possível) e, particularmente, de eficácia (consecução dos objetivos e metas programadas), para concluir a possibilidade de realização de controles distintos, a níveis da eficiência, da economicidade e da eficácia, e a necessidade de integração dessas formas de controle com os demais aspectos da auditoria.

Deduzimos que essas novas formas de controle exigem uma constante otimização dos procedimentos auditoriais por parte dos Tribunais de Contas, porque se a auditoria permanecer estática, os seus resultados estarão desviados da realidade, tornando inepto o controle realizado.

Vimos que o controle da eficácia faz parte da auditoria operacional e deve ser realizado de forma integrada com os demais aspectos auditados, para que não mensure resultados virtuais. Explicamos: os resultados obtidos não podem estar em desconformidade com a lei, ainda que confrontados com os programas estabelecidos, demonstrem o atendimento das metas.

Não obstante as necessidades de sua realização, constatamos que o controle da eficácia não vem sendo implementado pelas Cortes de Contas e, por isso, indicamos os dispositivos constitucionais que ratificam a sua existência. Em seguida, analisamos a possibilidade de sua realização, demonstrando que esta é uma preocupação que ganha corpo entre técnicos e Conselheiros, para concluir referenciando alguns pontos que indicam a estratégia a ser adotada pelos Tribunais de Contas para se efetivar o controle da eficácia.

Em suma, demonstramos que controlar é definitivamente preciso e exercer o controle na sua plenitude é essencialmente democrático. Dissemos, quando falamos de controle, no capítulo III, que foi um texto de Carlos Estevam Martins que havia se constituído no ponto inicial deste trabalho, onde se referia ao controle como um "tabu", cujo texto, transcrevemos. E então discutimos o

controle, os controladores e os órgãos controlados, já guardando a mesma certeza que guardava o autor, na continuação do trecho descrito:

" O povo, na condição de classe dominada, é controlado, enquanto a classe dominante, por definição, é controladora. Estar a favor dos controles, deduz-se, é atitude muito suspeita, sinal quase certo de que não se está do lado dos oprimidos.

Do ponto de vista do credo democrático, porém, tal argumentação é inaceitável. Nas democracias, presume-se que o povo detém o poder soberano e, portanto, é ao povo que cabe a função de controlador. Estar a favor dos controles, para os democratas, nada implica de antipopular: ao contrário, é ser conseqüente.

Há, portanto, duas maneiras opostas de ver a questão do controle. Essa contraposição é o reflexo da conjunção histórica entre o modo de produção capitalista e a democracia burguesa: ela só faz sentido onde essas duas realidades incompatíveis encontram-se contraditoriamente relacionadas. Trata-se de um nó que não pode ser desatado por qualquer revolução (ditadura do proletariado), mas só pela aposta no futuro da democracia." [\[129\]](#)

A cadeia de elos se completou. Da sua leitura, podemos concluir que, tal como é exercida no Estado Brasileiro, a função de controle não representa a legitimação da democracia e não revela as tendências modernizantes de abandono das normas clássicas, porque não se adequa à plena extensão dos direitos sociais, econômicos e culturais estabelecidos por uma nova construção da norma jurídica. A função de controle não acompanhou a última passagem histórica do Estado, que inaugurou uma sociedade democrática, cujos fundamentos incluem um controle participativo, transparente e efetivo.

Antiquado, o controle ainda obedece a paradigmas de uma ideologia em crise, corroída pelos novos modelos e requerimentos sociais. Mesmo já tendo sido deflagrada, há algum tempo, a transição dos modelos institucionais antigos para os novos, o controle permaneceu quase estático; os seus efeitos não se apresentam quer para a sociedade (que não pode auferir como realmente está sendo gasto o seu dinheiro), quer para o Estado (que não pode avaliar como melhorar o seu desempenho), porque, a rigor, o controle tal como determinado pela Constituição (que já não é tão nova) não se realiza. O que se faz, desde muito, é o registro do descontrole; registra-se o ilegal e o incorreto; vez por outra, o ineficiente.

Demais disso, deixa-se, também, de avaliar aspectos positivos, como, por exemplo, comprovar que a Administração se houve bem, no desempenho de suas funções, através dos resultados medidos e demonstrados pelas auditorias realizadas, com a avaliação de que estes resultados compreenderam o cumprimento de um programa traçado.

Mas, se o Estado Brasileiro se moderniza e o controle não, para que controlar? Para atender à exigência do próprio Estado de medir a eficácia de

suas funções, para avaliar a sua ação, já que, a cada dia, está se modernizando e as suas funções tornando-se mais diversificadas; e, porque, da constatação da ausência de controle, emerge uma contradição com a atual realidade ideológica do Estado, consubstanciada no Estado Democrático de Direito.

O problema, acreditamos, está nos arquétipos das estruturas de poder. É certo que hoje se faz mais que ontem. Mas não o bastante, não o suficiente. Controlar as estruturas de poder costuma significar, para as suas elites, uma admoestação, um entrave à execução de suas políticas (que nem sempre correspondem às políticas estatais). Por isso, nem a ciência nem a técnica são capazes, sozinhas, de implementar um "melhor e efetivo controle", e traçar regras para sua execução. Isto porque as elites de poder, que "ditam" a cultura dos grupos, apoiam as técnicas que se coadunem com a manutenção do *status quo* dominante, e só permitem a sua utilização na medida em que não as ameacem, mas, ao contrário, as consolidem, ao estratificarem padrões de comportamentos sociais que permitam a estrutura dominante se manter.

A urgência da mudança da estrutura de poder dos Tribunais se faz cada dia mais presente, para revogar os fundamentos de maliciosas reportagens que vêm os Tribunais de Contas como "Casas de Espanto", a exemplo daquela que citamos no Capítulo I, publicada na Revista "Isto é" de 23 de março de 1994, onde são lidos trechos do tipo "... depois de perambular pelas repartições do tribunal, os processos várias vezes recebem sentenças que desprezitam os pareceres técnicos dos auditores ...".

E as auditorias dos Tribunais de Contas, o que contêm? Não negamos que têm avançado um pouco, que estão alguns passos a frente do que era feito há seis anos atrás (antes da Constituição vigente). Reconhecemos que têm se empenhado em colocar a tecnologia a seu serviço, o que estimula e possibilita o cadastramento e armazenamento de dados, de extrema utilidade para as auditorias. Mas, ainda, assim, as auditorias estão embrionárias na elaboração de novos instrumentos e técnicas de aperfeiçoamento, com o objetivo de ultrapassar os limites de apenas apontar as falhas e irregularidades encontradas no sistema, enfatizando o presente e as melhorias possíveis, de modo seletivo e sistemático, concentrando-se nas áreas críticas de debilidade do controle interno das instituições auditadas.

A consciência de que a auditoria também tem o sentido do aperfeiçoamento das instituições administrativas, tendo em conta sua melhor produtividade, uma vez que irá avaliar a eficiência, a economicidade e a eficácia dos atos dos administradores, e que pode fazê-lo sem obstacularizar a gerência dos negócios do Estado, ainda se fará presente em algum lugar do futuro.

As razões que justifiquem essa lenta omissão não são facilmente identificadas. Com certeza, encontram o primeiro entrave na cultura dominante na instituição Tribunal de Contas, que insiste em afrontar os novos requerimentos sociais, negando vigência aos aspectos democráticos da Carta Constitucional. Ou, talvez, também aqui estejam presentes os arquétipos das antiquadas estruturas de poder. É claro que, eventualmente, vislumbramos esforços empreendidos no sentido de colocar o órgão de controle externo em conexão com a sociedade, mas de apenas alguns, daqueles que sabem que a

auditoria não realizará milagres, mas acreditam que poderá vencer as resistências da própria administração.

Alguns problemas são identificados, como, por exemplo, "o que avaliar", numa sociedade tão complexa, onde a administração é, com frequência, dissonante entre a prática e a divulgação. Como controlar o atendimento das necessidades sociais se elas, pela própria complexidade social, são contraditórias; se o atendimento de uma, em geral, resulta no desatendimento de outra? Como escolher o parâmetro da eficácia? Avaliando-se o real (e não o virtual), com critérios que levem em conta todas as características do projeto/gestão e os entraves encontrados na sua execução. Avaliando-se o todo em cada uma das suas partes.

Vencendo os entraves do poder ou vencendo os entraves técnicos? Afinal, como se poderá realizar o controle da eficácia? Implantando as auditorias com fundamento no poder residente nas competências dos Tribunais de Contas e treinando os técnicos com amplo escopo. De um lado, responsabilizando. Do outro, especializando e integrando os especializados.

O certo é que se os Tribunais de Contas não acertarem o passo com a nova realidade social da democracia, se não tomarem consciência de que o controle, que hoje realizam, dormita, embalado por idéias estagnadas, (herdadas de uma época em que o autoritarismo residente no conceito de Estado tutelava a fragilidade de sua atuação), ensejarão, não apenas reais possibilidades de sua extinção, mas, pior, permitirão que floresça o descontrole, ameaçando um dos pilares da democracia.

No capítulo I, falamos da necessidade de visualizar vida e função para os Tribunais de Contas. E escolhemos o controle como o "elo perdido" dessa aventura da modernidade social. Neste trabalho, perseguimos um Tribunal de Contas que pode (e deve) aceitar o desafio de mergulhar no profundo mar de suas competências controladoras. E o fizemos porque, vendo aberta a porta, já imensa, daquela gaiola,^[3] e lembrando do verso magistral de Pierre Corneille, poeta francês do século XVII^[4], "*Et le combat cessa faut de combattants*" não poderíamos deixar passar *in albis* este combate, vendo-o perdido por falta de combatentes.

Ao escolher o tema desta dissertação, a realização do controle da eficácia não havia saído dos contornos de um papel. Durante o tempo do curso do Mestrado, e, especialmente, no período em que desenvolvemos este trabalho, pudemos constatar a preocupação de técnicos, auditores, e até alguns Conselheiros dos Tribunais de Contas em implementá-la. Por isto, desejamos que este trabalho, muito em breve, se torne datado, porque esperamos que a auditoria de eficácia já esteja sendo implementada de forma plena pelos Tribunais de Contas. Que estes Tribunais se empenhem em realizar o controle da forma como devem fazê-lo, sem desprezar qualquer uma das competências que lhes são atribuídas pela Constituição. Do contrário, as "Casas do Espanto" far-se-ão sempre presentes nas manchetes de jornais e revistas. E o "órgão aparatoso e inútil" será dragado pela democracia.

***DONA DAS DÍVINAS TETAS
QUERO TEU LEITE TODO EM MINHA ALMA***

*NADA DE LEITE MAU PARA OS CARETAS
MAS EU TAMBÉM SEI SER CARETA
DE PERTO NINGUÉM É NORMAL
ÀS VEZES SEGUE EM LINHA RETA
A VIDA QUE É MEU BEM/MEU MAL
NO MAIS, AS "RAMBLAS" DO PLANETA
"ORCHAFÁ DE CHUFA, SI US PLAU"*

*DEUSA DE ASSÔMBROSAS TETAS
GOTAS DE LEITE BOM NA MINHA CARA
CHUVA DO MESMO BOM SOBRE OS CARETAS.*

Salvador, Outubro de 1994.

Tetra Almeida de Oliveira

BIBLIOGRAFIA

AUDITORIA OPERACIONAL. *Biblioteca de Auditoria Y Finanzas del Sector Publico. Una Compilación de Artículos Seleccionados sobre Auditoría Operacional Extraídos de varias Revistas Técnicas. Asociacion de Contadores Gubernamentales*. Publicado en español por El Instituto Latino Americano de Ciencias Fiscalizadoras, Bogotá, Editorial Dintel Ltd^a, 1981.

AULETE, Caldas. *Dicionário Contemporâneo da Língua Portuguesa*, Rio de Janeiro, Editora Delta, 3^a Edição Brasileira, Volume II, 1978.

BACK, Sandra Maria Cancelli. "Auditoria Operacional: sua aplicação, implementação e realização pelo Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul". *IN Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul*, Porto Alegre, vol. 9, nº 14, junho de 1991.

BAHIA, Luis Alberto. "O Controle da Razoabilidade no Domínio da Dupla Moralidade". *IN Revista do Tribunal de Contas do Rio de Janeiro*, ano 13, nº 22, julho de 1991.

BARROS JÚNIOR, Carlos S. *Compêndio de Direito Administrativo*. Vol. II, 1969. *Apud* Odete Medauar.

BASTOS. Celso Ribeiro. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo, Saraiva, 11^a ed. reformada de acordo com a Constituição de 1988, 1989.

BERGERON. *Fonctionnement de l'État*. Paris, 2^a ed., 1965. *Apud* Odette Medauar.

BIELSA, Rafael. *Derecho Administrativo. Legislacion Administrativa Argentina*. Buenos Aires, Libreria Y Editorial "El Ateneo", quarta edición, tomo I, 1947.

BOLZAN, Romildo e MILESKI, Hélio Saul. "Aspectos Políticos da Função do Tribunal de Contas". *IN Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul*. Porto Alegre, vol. 6, nº 9, dezembro de 1988.

BOTTOMORE, T. B. *As Elites e as Sociedades*. Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1974.

BRANDÃO. Antônio José. "Moralidade Administrativa". *IN Revista de Direito Administrativo*, nº 25.

BUSQUETS, Cristina Del Pilar e MARTINS, Maria Cristina Prata R. Borges. "A Moralidade na Administração Pública e os Tribunais de Contas". *IN Revista do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo*, nº 73, Outubro/93.

CAMARGO, Aspásia "As Duas Faces de Janus: os paradoxos da modernidade incompleta". *IN Fórum Nacional de Idéias para Modernização do Brasil Módulo*:

A Crise Brasileira e a Modernização da Sociedade". Rio de Janeiro, José Olympio Editora, vol. I, 1992.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional*. Coimbra, Livraria Almedina, 1989. *Apud* José Afonso da Silva.

CARNOY, Martin. *Estado e Teoria Política*. Campinas, Papyrus Editora, 3ª ed., 1990.

CAVALCANTI, Themistocles Brandão. *Tratado de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro, Livraria Freitas Bastos S.A., volume II, 5ª ed., 1964.

CHIAVENATO, Idalberto. *Administração de empresas: uma abordagem contingencial*. São Paulo, MacGraw do Brasil, 1982.

COMPARATO, Fábio Konder. *O Poder de Controle na Sociedade Anônima*. São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 1975.

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL

CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DA BAHIA

CONTROLADORIA GENERAL DA REPUBLICA PERUANA. Centro de Capacitacion en Ciencias Fiscalizadoras. *Guia de Auditoria: Auditoria de Eficiência*. Traducción nº 2, Lima, Peru, 1982.

COUTINHO, Carlos Nelson. *Dualidade de Poderes: Introdução à Teoria Marxista do Estado e Revolução*. São Paulo, Editora Brasiliense, 1987.

CRETELLA JÚNIOR, José. *Tratado de Direito Administrativo*. Rio-São Paulo, Forense, vol. VI, 1966. *Apud* Odete Medauar.

CUNHA, Cyrino. "Auditoria Governamental e a Auditoria Operacional: uma introdução com algumas considerações" *IN Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul*. Porto Alegre, volume 6, nº 9, dezembro de 1988.

CURSO BÁSICO DE AUDITORIA 1 – NORMAS E PROCEDIMENTOS. *Conselho Regional de Contabilidade do Estado de São Paulo*. São Paulo, Atlas, 1988.

DRAGO, Roland. *Les Missions de l'Administration in Traité de Science Administrative*. Paris, Mouton, MCMLXVI.

DEBBASCH, Charles. *Science Administrative - Administration Publique*. Paris, Librairie Dalloz, 1971.

DREIFUSS, René. *Política, Poder, Estado e Força. Uma leitura de Weber*. Petrópolis, Editora Vozes Ltdª, 1993.

DÍAZ, Elías. *Estado de Derecho y Sociedad Democrática*. Madri, Editorial Cuadernos para el Diálogo, 1973. *Apud* José Afonso da Silva.

————— *Legitimidad-Legalidad en el Socialismo Democrático*. Madri, Editorial Civitas, 1977. *Apud* José Afonso da Silva.

FAGUNDES, M. Seabra. *O Controle dos Atos Administrativos pelo Poder Judiciário*. Rio de Janeiro, Forense, 5ª edição, 1979.

FARIA, José Eduardo. *Eficácia Jurídica e Violência Simbólica: O Direito como Instrumento de Transformação Social*. São Paulo, Editora da Universidade de São Paulo, 1988.

FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. DINIZ, Maria Helena. GEORGAKILAS, Ritinha Alzira Stevenson. *Constituição de 1988: legitimidade, vigência e eficácia, supremacia*. São Paulo, Editora Atlas, 1989.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Novo Dicionário da Língua Portuguesa*. Rio de Janeiro, Editora Nova Fronteira, 2ª edição revista e aumentada, 1986.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*, São Paulo, Saraiva, 1989.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. *Controle da Administração Pública*. São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 1991.

FORTI, Ugo. "I Controlli dell'Amministrazione Comunale", in *Primo Trattato Completo di Diritto Amministrativo Italiano*. De Orlando, vol. II, 2ª parte, 1915. *Apud* Odette Medauar.

FRANCO SOBRINHO, Manoel de Oliveira. "Contas Públicas, Moralidade, Jurisdição". *IN Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul*. Porto Alegre, vol. 9, nº 14, junho de 1991.

FREITAS, Luiz Fernando Alcoba de Freitas. "Controle Externo: Auditoria de Avaliação ou Operacional". *IN Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul*. Porto Alegre, vol. 10, nº 16, 1º semestre de 1992.

GASPARINI, Diógenes. *Direito Administrativo*. São Paulo, Saraiva, 1989.

GIANNINI, Massimo Severo. *Instituzioni di Diritto Amministrativo*. Giuffrè, Milão, 1984. *Apud* Odette Medauar.

————— "Controllo: Nozioni e Problemi", in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*. vol. IV, 1974. *Apud* Odette Medauar.

GRUPPI, Luciano. *Tudo Começou com Maquiavel (As Concepções de Estado em Marx, Engels, Lênin e Gramsci)*. Porto Alegre, L&PM Editores, 1980.

GUALAZZI, Eduardo Lobo Botelho. *Regime Jurídico dos Tribunais de Contas*. São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 1992.

LECLERCQ, Yves. *Teorias do Estado*. Lisboa, Edições 70, 1977.

MALUF, Sahid. *Teoria Geral do Estado*. São Paulo, Sugestões Literárias S/A, 8ª ed., 1974.

—————. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo, Sugestões Literárias S/A, vol. 2º, parte especial, 5ª ed., 1970.

MARTINS, Carlos Estevam. "Governabilidade e Controles". IN Revista de Administração Pública, FGV, vol. 23, 1º Trimestre, jan/1989.

MATTOS, Waldemar. *História do Tribunal de Contas do Estado da Bahia*. Bahia, 1985.

MEDAUAR, Odete. *O Controle da Administração Pública*. São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 1993.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 9ª edição atualizada, 1989.

_____. "A Administração e seus Controles". IN *Revista do Tribunal de Contas do Distrito Federal*, nº 02, 1975.

MILLS, C. Wright. *A Imaginação Sociológica*. Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1975.

MORINS, Edgard Camargo. *Jornal Folha de São Paulo*, edição de 07 de julho de 1993.

OLIVEIRA, Francisco. *O elo perdido. Classe e identidade de classe*. São Paulo, Editora Brasiliense, 1987.

PACHECO, Cláudio. *Tratado das Constituições Brasileiras*. Rio de Janeiro, Freitas Bastos, vol. VI, 1965.

PEDONE, Luiz. *Formulação, implementação e avaliação de Políticas Públicas*. Brasília, FUNCEP, 1986.

RELATÓRIO E PARECER PRÉVIO _S CONTAS GOVERNAMENTAIS DO EXERCÍCIO DE 1991. *Tribunal de Contas do Estado da Bahia*. Relator Conselheiro Adhemar Martins Bento Gomes (mimeo).

SAMPAIO, Nelson de Souza. *Prólogo à Teoria do Estado (Ideologia e Ciência Política)*. São Paulo, Editora Forense, 1960.

SANTOS, Aricê Moacyr Amaral. "Função Administrativa". IN *Revista de Direito Público*, nº 89, janeiro a março de 1989.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo, Editora Revista dos Tribunais Ltda, 5ª ed. revista e ampliada de acordo com a nova Constituição, 1989.

TÁCITO, Caio. "A Administração e o Controle da Legalidade." IN *Revista de Direito Administrativo*, 37/1. Apud Hely Lopes Meirelles. _

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

[1] E aqui tive a decisiva ajuda de Renata Prosério, Professora do Mestrado em Administração.

[2] Desta vez, contei com a especial colaboração de Carlos Vasconcelos, auditor do Tribunal de Contas do Estado.

[3] No capítulo I, fizemos a seguinte referência: sentia-me transportada ao órgão Tribunal de Contas, e tinha a ensaço de estar aprisionada numa grande gaiola (às vezes dourada), sensação absolutamente desconfortável e muito provavelmente remanescente de uma época em que o Tribunal chegou a ser descrito como "órgão aparatoso e inútil".

[4] Da peça *Le Cid*, Acte Quatrième, Scène III, escrita por Pierre Corneille, em 1636, e publicada no Livro *Les Chefs-D'Ceuvre*, Americ Edit.

[1]MILLS, C. Wright. *A Imaginação Sociológica*. Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1975.

[2]MILLS. (1975).

[3]BOTTOMORE, T. B. *As Elites e as Sociedades*. Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1974.

[4]MARTINS, Carlos Estevam. "Governabilidade e Controles". In *Revista de Administração Pública*, FGV, vol. 23, 1º Trimestre, jan/1989, pp. 7-20

[5]MARTINS. (1989, p. 9)

[6]AULETE, Caldas. *Dicionário Contemporâneo da Língua Portuguesa*, Rio de Janeiro, Editora Delta, 3ª Edição Brasileira, Volume II, 1978.

[7]FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Novo Dicionário da Língua Portuguesa*. Rio de Janeiro, Editora Nova Fronteira, 2ª edição revista e aumentada, 1986.

[8]COMPARATO. Fábio Konder. *O Poder de Controle na Sociedade Anônima*. São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 1975, p. 9.

[9]GIANNINI, Massimo Severo. *Instituizioni di Diritto Amministrativo*. Giuffrè, Milão, 1984. *Apud* Odette Medauar.

[10]COMPARATO. (1975, p. 9).

- [11] BERGERON. *Fonctionnement de l'État*. Paris, 2ª ed., 1965. *Apud* Odette Medauar.
- [12] FORTI, Ugo. "I Controlli dell'Amministrazione Comunale", in *Primo Trattato Completo di Diritto Amministrativo Italiano* de Orlando, vol. II, 2ª parte, 1915. *Apud* Odette Medauar.
- [13] GIANNINI, Massimo Severo. "Controllo: Nozioni e Problemi", in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*. 1974, vol. IV. *Apud* Odette Medauar.
- [14] SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo, Editora Revista dos Tribunais Ltda, 5ª ed. revista e ampliada de acordo com a nova Constituição, 1989, p.108.
- [15] SILVA. (1989, p. 99)
- [16] SILVA. (1989, p.103–104).
- [17] CANOTILHO. José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional*. Coimbra, Livraria Almedina, 1989. *Apud* José Afonso da Silva.
- [18] DÍAZ, Elías. *Estado de Derecho y Sociedad Democrática*. Madri, Editorial Cuadernos para el Diálogo, 1973. *Apud* José Afonso da Silva, p. 99.
- [19] DÍAZ, Elías. *Legitimidad-Legalidad en el Socialismo Democrático*. Madri, Editorial Civitas, 1977. *Apud* José Afonso da Silva, p. 106.
- [20] FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. DINIZ, Maria Helena. GEORGAKILAS, Ritinha Alzira Stevenson *Constituição de 1988: legitimidade, vigência e eficácia, supremacia*. São Paulo, Editora Atlas, 1989, p. 57.
- [21] BASTOS. Celso Ribeiro. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo, Saraiva, 11ª ed. reformada de acordo com a Constituição de 1988, 1989, página 146.
- [22] FERRAZ JÚNIOR. (1989, p. 37).
- [23] BASTOS. (1989, p. 12).
- [24] AGUIAR, Roberto Armando Ramos de. *Direito, Poder e Opressão*. São Paulo, Editora Alfa-Omega, 1980, p. 94.
- [25] RELATÓRIO E PARECER PRÉVIO ÀS CONTAS GOVERNAMENTAIS DO EXERCÍCIO DE 1991. *Tribunal de Contas do Estado da Bahia*. Relator Conselheiro Adhemar Martins Bento Gomes (mimeo), p. 10.
- [26] PEDONE, Luiz. *Formulação, implementação e avaliação de Políticas Públicas*. Brasília, FUNCEP, 1986.
- [27] FORTI. (1915, *Apud* Odette Medauar.).
- [28] MALUF, Sahid. *Teoria Geral do Estado*. São Paulo, Sugest-es Literárias S/A, 8ª ed., 1974, p. 36.

[29]CAVALCANTI, Themistocles Brandão. *Tratado de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro, Livraria Freitas Bastos S.A., volume II, 5ª ed., 1964, p. 5.

[30]MALUF. (1974, 35).

[31]SAMPAIO, Nelson de Souza. *Prólogo à Teoria do Estado (Ideologia e Ciência Política)*. São Paulo, Editora Forense, 1960.

[32]GRUPPI, Luciano. *Tudo Começou com Maquiavel (As concepções de Estado em Marx, Engels, Lênin e Gramsci)*. Porto Alegre, L&PM Editores, 1980.

[33]LECLERCQ, Yves. *Teorias do Estado*. Lisboa, Edições 70, 1977.

[34]MALUF. (1974, p. 154).

[35]COUTINHO. Carlos Nelson. *Dualidade de Poderes: Introdução à Teoria Marxista do Estado e Revolução*. São Paulo. Editora Brasiliense, 1987.

[36]CARNOY, Martin. *Estado e Teoria Política*. Campinas, Papirus Editora, 3ª ed., 1990, p.116.

[37]CARNOY. (1990, 116).

[38]CARNOY. (1990, 129).

[39]DREIFUSS, René. *Política, Poder, Estado e Força. Uma leitura de Weber*. Petrópolis, Editora Vozes Ltdª, 1993, pp. 15-16.

[40]FARIA. José Eduardo. *Eficácia Jurídica e Violência Simbólica: O Direito como Instrumento de Transformação Social*. São Paulo, Editora da Universidade de São Paulo, 1988, p. 49.

[41]FARIA, (1988, p. 50).

[42]CAVALCANTI. (1964, p. 6).

[43]BASTOS, (1988, p. 298).

[44]FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*, São Paulo, Saraiva, 1989, p. 119.

[45]Art. 2º da Constituição Federal.

[46]SILVA (1989, p. 100).

[47]AMARAL SANTOS, Aricê Moacyr. "Função Administrativa". *IN Revista de Direito Público* nº 89, janeiro a março de 1988, pp. 163-185.

[48]SILVA. (1989, p. 101).

[49]MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 9ª edição atualizada, 1989, p. 52.

[50]BASTOS. (1989 p. 298).

[51]GASPARINI, Diógenes. *Direito Administrativo*. São Paulo, Saraiva, 1989, p. 31.

[52]BASTOS. (1989, p. 298).

[53]MEIRELLES. (1989, p. 56).

[54]FRANCO SOBRINHO, Manoel de Oliveira. *O Controle da Moralidade Administrativa*. São Paulo, Saraiva, 1974, p. 60.

[55]DRAGO, Roland. *Les Missions de l'Administration in Traité de Science Administrative*. Paris, Mouton, MCMLXVI.

[56]BASTOS. (1989, p. 7).

[57]SILVA. (1989, p. 95).

[58]MEIRELLES. (1979, p. 77).

[59]BIELSA, Rafael. *Derecho Administrativo. Legislacion Administrativa Argentina*. Buenos Aires, Libreria Y Editorial "El Ateneo", cuarta edición, tomo I, 1947, p. 145.

[60]FRANCO SOBRINHO. (1974, p. 165).

[61]MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Elementos de Direito Administrativo*. São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 1991, p. 26.

[62]CAVALCANTI. (1964, p. 70).

[63]FAGUNDES, M. Seabra. *O Controle dos Atos Administrativos pelo Poder Judiciário*. Rio de Janeiro, Forense, 5ª edição, 1979.

[64]MEIRELLES. (1989, p. 139).

[65]PEDONE. (1986).

[66]DEBBASCH, Charles. *Science Administrative - Administration Publique*. Paris, Librairie Dalloz, 1971, p. 26.

[67]MEDAUAR, Odete. *O Controle da Administração Pública*. São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 1993, p. 22.

[68]FIGUEIREDO, Lúcia Valle. *Controle da Administração Pública*. São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 1991.

[69]MEIRELLES, Hely Lopes. "A ADMINISTRAÇÃO E SEUS CONTROLES".in *Revista do Tribunal de Contas do Distrito Federal*, nº 02, 1975.

[70]FAGUNDES, (1979, p. 107).

[71]MARTINS. (1989, p. 17).

[72]MEIRELLES. (1989, p.569).

[73]SILVA. (1989, p. 626).

[74]MEIRELLES. (1989, pp. 601-602).

[75]GASPARINI. (1989).

[76]MELLO. (1991, p. 35).

[77]MEIRELLES. (1989).

[78]FIGUEIREDO. (1991, p. 16).

[79]MARTINS. (1989, p. 17).

[80]FAGUNDES. (1979, p. 26).

[81]TÁCITO, Caio. "A Administração e o Controle da Legalidade." *in Revista de Direito Administrativo*, 37/1. *Apud* Hely Lopes Meirelles.

[82]MEIRELLES. (1989, p. 605).

[83]FAGUNDES. (1979, p. 105).

[84]BAHIA, Luis Alberto. "O Controle da Razoabilidade no Domínio da Dupla Moralidade." *in Revista do Tribunal de Contas do Rio de Janeiro*, ano 13, nº 22, julho de 1991, p. 26.

[85]MEIRELLES. (1989, p. 602).

[86]GUALAZZI, Eduardo Lobo Botelho. *Regime Jurídico dos Tribunais de Contas*. São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 1992, p. 34.

[87]MEIRELLES. (1989, p. 601).

[88]SILVA. (1989, p. 627).

[89]GUALAZZI. (1992, pp. 30-31).

[90]MEIRELLES. (1989, p. 599).

[91]ANDREOZZI, Manuel. *Facultades Implícitas de Investigación Legislativa y Privilegios Parlamentarios*. Buenos Aires, 1943, p. 12. *Apud* Hely Lopes Meirelles.

[92]CRETELLA JÚNIOR, José. *Tratado de Direito Administrativo*. Rio-São Paulo, Forense, vol. VI, 1966. *Apud* Odete Medauar.

[93]BARROS JÚNIOR, Carlos S. *Compêndio de Direito Administrativo*. Vol. II, 1969. *Apud* Odete Medauar.

[94]MEDAUAR. (1993, p. 114).

[95]MATTOS, Waldemar. *História do Tribunal de Contas do Estado da Bahia*. Bahia, 1985.

[96]MATTOS. (1985, p. 31).

[97]MEDAUAR. (1993. p.128).

[98]MEDAUAR. (1993, p. 129).

[99]MALUF, Sahid. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo, Sugestões Literárias S/A, vol 2º, parte especial, 5ª ed., 1970.

[100]PACHECO, Cláudio. *Tratado das Constituições Brasileiras*. Rio de Janeiro, Freitas Bastos, vol. VI, 1965, p. 137-138.

[101]PACHECO. (1965, p. 163).

[102]GUALAZZI. (1992, p. 173).

[103]MELLO, Celso Antônio Bandeira. "Função do Tribunal de Contas". *in Revista de Direito Público*, vol. 72, 1983, pp. 149-150.

[104]BUSQUETS, Cristina Del Pilar e MARTINS, Maria Cristina Prata R.Borges. "A Moralidade na Administração Pública e os Tribunais de Contas", *IN Revista do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo*, nº 73, Outubro/93, pp. 29-55.

[105]BOLZAN, Romildo e MILESKI, Hélio Saul. "Aspectos Políticos da Função do Tribunal de Contas". *IN Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul*. Porto Alegre, vol 6, nº 9, dezembro de 1988, p.p. 99-102.

[106]SILVA. (1989, p. 632).

[107]BAHIA. (1991, p. 29).

[108]BUSQUETS e MARTINS. (1993, p. 30).

[109]BOLZAN e MILESKI. (1988, p. 102).

[110]CURSO BÁSICO DE AUDITORIA 1 –NORMAS E PROCEDIMENTOS. *Conselho Regional de Contabilidade do Estado de São Paulo*. São Paulo, Atlas, 1988.

[111]ATTIE, William. *Auditoria: conceitos e aplicações*. São Paulo, Editora Atlas, 1985, p. 35.

[112]ALMEIDA, Marcelo Cavalcanti. *Auditoria: um curso moderno e completo*. São Paulo, Saraiva, 4ª ed. vol. 1, 1990, p. 13.

[113]FREITAS, Luiz Fernando Alcoba de Freitas. "Controle Externo: Auditoria de Avaliação ou Operacional". *IN Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande*

do Sul. Porto Alegre, vol. 10, nº 16, 1º semestre de 1992, pp. 122-123.

[114] AUDITORIA OPERACIONAL. *Biblioteca de Auditoria Y Finanzas del Sector Publico. Una Compilación de Artículos Seleccionados sobre Auditoría Operacional Extraídos de varias Revistas Técnicas. Asociación de Contadores Gubernamentales.* Publicado en español por El Instituto Latino Americano de Ciencias Fiscalizadoras, Bogotá, Editorial Dintel Ltda, 1981.

[115] CUNHA, Cyrino. "Auditoria Governamental e a Auditoria Operacional: uma introdução com algumas considerações" *IN Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul.* Porto Alegre, volume 6, nº 9, dezembro de 1988, pp. 110-111.

[116] CHIAVENATO, Idalberto. *Administração de empresas: uma abordagem contigencial.* São Paulo, MacGraw do Brasil, 1982, p. 186.

[117] CHIAVENATO. (1982, p. 186).

[118] BACK, Sandra Maria Cancelli. "Auditoria Operacional: sua aplicação, implementação e realização pelo Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul" *IN Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul,* Porto Alegre, vol. 9, nº 14, junho de 1991, pp. 120-124.

[119] AUDITORIA OPERACIONAL. (1981, pp. 84-85).

[120] AUDITORIA DE GESTÃO. *Grupo de Trabalho de Participantes dos Tribunais de Contas dos Estados da Bahia, Paraíba e Rio de Janeiro do Programa Avançado de Auditoria Governamental - PAAG.* Escola de Administração Fazendária, Apostila, 1993.

[121] GUALAZZI. (1992. pp. 30-31).

[122] BRANDÃO. Antônio José. "Moralidade Administrativa". *IN Revista de Direito Administrativo,* nº 25, p. 454.

[123] GUALAZZI. (1992, p. 31).

[124] FRANCO SOBRINHO, Manoel de Oliveira. "Contas Públicas, Moralidade, Jurisdição". *IN Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul.* Porto Alegre, vol. 9, nº 14, junho de 1991, p. 118.

[125] AUDITORIA OPERACIONAL. (1981).

[126] BOLZAN e MILESKI. (1988, pp. 99-102).

[127] CUNHA. (1988, pp. 110-111).

[128] RELATÓRIO E PARECER PRÉVIO ÀS CONTAS GOVERNAMENTAIS DO EXERCÍCIO DE 1991. *Tribunal de Contas do Estado da Bahia.* Relator Conselheiro Adhemar Martins Bento Gomes.

[129] MARTINS. (1989, p.5).

PARECERES DE AVALIAÇÃO DOS MESTRES

PROF. JOSÉ ANTÔNIO GOMES DE PINHO
ORIENTADOR

UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
NÚCLEO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO
MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO

PARECER DA DISSERTAÇÃO: “O CONTROLE DA EFICÁCIA DA ADMINISTRAÇÃO
PÚBLICA NO BRASIL”.

AUTORA: TELMA ALMEIDA DE OLIVEIRA

Este parecer começa com uma sugestão. Sugestão não para a mestranda mas para a instituição. Sugiro que o orientador não faça parte da banca de avaliação do

trabalho da orientada. Após orientar algumas dissertações, percebo quão difícil é avaliar, julgar um trabalho em que se esteve envolvido e, quer queira quer não, se é também responsável. Fica a sugestão.

Assim, esse parecer será minimalista. Para quem acompanhou as duas ou três versões deste trabalho pode constatar sua evolução patente. Entendo que o trabalho de Telma Oliveira está bem organizado, concatenado. Não é uma leitura para apressados. Ela só começa a falar no seu tema propriamente dito ao longo do capítulo V. Antes disso ela se preocupa em fincar as estacas teórico-metodológica necessárias para que o edifício de sua contribuição social suba seguro e firme.

Sem pressa, Telma Oliveira parte de uma vigorosa discussão conceitual sobre o controle. Prossegue discutindo a questão do Estado do ponto de vista de suas teorias, de suas funções, convergindo para o ponto da Administração Pública.

Promovendo os engates necessários entre um capítulo e outro, reúne os elementos até então elaborados para misturá-los de forma coerente ao tratar de Administração Pública e Controle. Dessa discussão emerge o papel do Tribunal de Contas que é abordado do ponto de vista histórico e funcional.

Nos dois últimos capítulos é que Telma Oliveira chega ao âmago da questão: a eficácia do controle. Porque não basta ter controle, este tem que mostrar eficácia. Aqui, acredito, a dissertação de Telma Oliveira traz uma contribuição ao momento presente em que se discute tanto a reforma do estado como a potencialização da democracia. Aliás, vejo a dissertação profundamente marcada com o compromisso com a democracia.

Falhas, vazios, omissões certamente poderão ser identificados; prefiro deixar para os outros avaliadores esta missão. Entendo que em vista da opção teórica adotada o trabalho como um todo é consistente dadas as suas fundações weberianas. Em minha opinião, assim, o trabalho de Telma Oliveira reúne condições para aprovação.

Fico feliz com o término do trabalho de Telma marcado por várias fases de sofrimento (qual não é?) e ao mesmo tempo fica o vazio de se esgotar uma relação acadêmica profícua. Mas perco uma orientanda, ganho uma amiga.

Salvador, 02 de dezembro de 1994.

Prof. José Antônio Gomes de Pinho

PROF. JORGE DOS SANTOS PEREIRA

_ PARECER

SOBRE A DISSERTAÇÃO PARA MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO DA AUTORIA DE
TELMA ALMEIDA DE OLIVEIRA

Prof. Jorge dos Santos Pereira

DO TEMA: É nossa opinião que o controle da eficácia da administração pública no Brasil é tema que se insere no primeiro plano das preocupações nacionais. País que passou há poucas décadas por uma hipertrofia do setor público, inevitável é que a sua eficácia seja um dos mais pungentes dos nossos problemas. Para mim que trabalho no Departamento de Administração Pública, desde 1967, é especialmente feliz encontrar uma dissertação de mestrado em que confluem duas áreas do meu especial interesse, tanto no magistério como nas tarefas do controle externo que exerço a nível profissional.

Tem-se buscado intensamente diagnosticar a patologia do setor Público brasileiro que Monteiro Lobato chamava já na década de 20, de “repositório da incompetência nacional”.

Na área específica do controle externo, gostaria de registrar que o referencial constitucional federal e estadual, – na Bahia –, representa um passo à frente em relação ao “status” anterior, inclusive para avaliação do desempenho dos governos pelos Tribunais de Contas.

Há que registrar que a Constituição do Estado da Bahia e as leis complementares ou leis orgânicas dos TCs, dão todo o suporte que se faz necessário ao bom desempenho da tarefa em questão.

Assim, merece elogios de nossa parte o tema escolhido pela mestranda.

DA LINGUAGEM: pode parecer desnecessária esta avaliação, mas entendemos que conteúdo semântico e o arranjo sintático de um texto chegam a revelar a mente do autor. Quem pensa bem, fala bem e escreve bem. Os lógicos que conduzem o pensamento humano na busca da verdade, tem sua raiz etimológica na expressão grega “logos” – exatamente, a palavra.

Da leitura do documento resulta que a mestranda expressa-se com grande propriedade, sendo capaz de transmitir com precisão seu pensamento: tem a “claritas” recomendada por S. Tomaz de Aquino. por outro lado, a apresentação objetiva da matéria vai freqüentemente entremeada de observações pessoais que tornam a leitura bastante correntia.

DA ABORDAGEM: Vencidos dois pontos preliminares, passamos ao exame do conteúdo. Argumenta a mestranda sobre as dúvidas e alternativas quanto ao “approach” que adota a partir do seu tirocínio de 10 anos de TCE, sua formação jurídica e as necessidades da elaboração de uma dissertação.

No capítulo II, fls. 24, ingressa no conceito de controle, apresenta valiosa citação de Carlos Estevão Martins sobre a postura cultural brasileira em relação a controladores e controlados – algozes uns, vítimas os outros. Conquanto a especulação sobre o conceito de controle caiba bem numa dissertação de mestrado, a expressão controle externo é consagrada e não dá margem a dúvidas quanto ao significado. O texto apresenta uma revisão a respeito do conceito de estado, estado de direito, estado democrático e faz citações de Maquiavel, Hobbes, Locke, Adam Smith, Rousseau, Montesquieu, Karl Mark, Friederic Engels e dos conceitos de direito que considero bem colocados no texto.

Igualmente, às fls. 74, tece considerações sobre o tema controle interno e controle externo e sua fundamentação constitucional, inclusive o disposto no Art. 74 da Carta Magna, onde se recomenda o que aquele colabore com este, dispositivo bem intencionado, mas que tem levantado dúvidas quanto à sua viabilidade política.

Ingressa-se, assim, no Capítulo IV, às fls. 76, onde, no 2º parágrafo, a mestranda detalha os atos do controle citando Lucia Valle Figueiredo e Helly Lopes Meirelles. A título de sugestão, incluiríamos um outro nível de controle externo, o nível popular, não só porque numa democracia a última instância é o próprio povo, como porque os dispositivos estão incluídos explicitamente no texto constitucional; o Art. 31, parágrafo 3º, reza: “As contas dos municípios ficarão, durante sessenta dias, à disposição de qualquer contribuinte para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhe a legitimidade, nos termos da lei”. Tal dispositivo não se repete a nível estadual e federal provavelmente por uma questão de escala e pelo distanciamento entre estes níveis e o cidadão. Entretanto, no já citado Art. 74, da seção IX, Da Fiscalização Contábil, Financeira e Orçamentária referente ao TCU, encontra-se no parágrafo 2º: “Qualquer, cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na melhor forma da lei, denunciar irregularidades perante o Tribunal de Contas da União”, dispositivo que “mutatis mutandis” também está na Constituição da Bahia. Finalmente, no Art. 5º, inciso LXXIII, vai consagrada a ação popular mediante a qual qualquer cidadão é parte legítima para propor a anulação de ato lesivo ao patrimônio público. Como se vê, o povo está instrumentado constitucionalmente para as ações de controle externo. Existe, pois, um outro nível de ações controladoras que pode ser acionado pelo povo, mas que veio a ser mais intensamente usado por políticos, antes e durante episódios eleitorais.

Fixa-se em seguida a mestranda, no conceito de controle interno com opiniões e citações que considero judiciosas, não merecendo reparos. Idem, quanto as observações referentes ao controle judicial (fls. 86 a 92). Não temos observações a fazer, porque, obviamente, nenhum conflito de interesses pode ser subtraído do Poder Judiciário, como reza o Art. 5º, inciso XXXV da Carta Magna, se assim desejar uma das partes interessadas.

Às fls. 100, no 4º parágrafo, menciona a diferenciada natureza de órgãos como os TCs, uns atuando na área administrativa e outros na jurisdicional, tendo o pronunciamento destes poder maior e conclusivo.

Julgo conveniente acrescentar que no Brasil, há um sistema misto, posto que das contas dos agentes políticos, resultam pareceres prévios ainda sob o julgamento dos poderes legislativos; mas os agentes administrativos “e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta” estão submetidos a julgamento (Art. 71, inciso II da Carta Magna), sendo o modelo repetido na Bahia. Fica subentendido que recursos às várias instâncias do Poder Judiciário, estão abertas em todos os casos.

A respeito, por exemplo, do dispositivo constitucional do Art. 31, parágrafo 2º, sobre a maioria qualificada de 2/3 das Câmaras para derrubada dos pareceres prévios, este pode resultar em questões levados ao Judiciário, bem assim, normas outras contidas nas leis orgânicas dos municípios ou nos regimentos internos das Câmaras.

Igualmente, compete aos TCs o julgamento de aposentadorias e admissões ao serviço público, para apreciação da legalidade e registro.

Às fls. 113, As Funções do Tribunal de Contas, passa ao exame da estrutura atual do Tribunal de Contas do Estado onde milita em atividade de auditoria.

Consideramos judicioso o conteúdo das folhas seguintes, quanto ao processo desfechado a partir da Carta Federal de 1988. É muito apropriada, sem dúvida, a citação de fls. 128, do Conselheiro Alberto Bahia, do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro, onde expressa que as sugestões pela extinção dos Tribunais de Contas, decorrem do desconhecimento de suas funções, com o que concordo plenamente. De minha parte, quaisquer que sejam as dificuldades do TCs, sua extinção seria um cataclisma nacional, tais os fatos de que temos conhecimento no tirocínio diário de 23 anos.

Considero, também, apropriada a discussão a respeito dos conceitos de efetividade, eficácia e eficiência, pertinente ao assunto da tese (fls. 138 a 140). O trabalho continua mostrando o pensamento da mestranda e seus desdobramentos, a respeito da impossibilidade, até agora de se implantar a auditoria de eficácia (fls. 155) no TCE, considerações com que em tese concordo. Mas, é bom acrescentar que a eficácia e sua

apuração, também dependem da “mens” dos fiscalizados. No caso do município, o clientelismo prepondera e opõe-se ao ideal da eficácia. É o horizonte da próxima eleição que comanda as preocupações do poder.

Chega, assim, a dissertação às fls. 164, na conclusão que é uma revisão mais compacta da matéria versada nos capítulos anteriores, bem trabalhada e onde destaco alguns comentários que estão sublinhados e que mereceriam maior desdobramento e especulação, pois são pedras angulares do assunto, como o vemos.

Com relação à abordagem adotada, gostaríamos de firmar alguns pontos de vista:

1. a abordagem é da escolha da mestranda, provavelmente com a anuência do orientador ou orientadores;

2. apesar disto, há que se considerar que a dissertação é elaborada para o Mestrado de Administração, ciência ou conjunto de ciências sociais aplicadas e de conteúdo pragmático;

3. que o presente trabalho é descritivo e discursivo pairando preponderantemente nos níveis da teoria do estado e das normas jurídicas existentes no Brasil;

4. que concluído o trabalho, ele caracterizou um síndrome (conjunto de sintomas) e não um diagnóstico, posto que etiologia do mal (seu mecanismo) não se identifica no texto;

5. a ineficácia do poder público no Brasil é notória e abrangente; e pelo visto não acontece no universo das formas, mas no dos conteúdos; transcende, pois, do universo abrangido por esta dissertação e situa-se em outro, mais complexo e profundo;

6. a ineficácia dos governos não pode ser explicada sem um suporte no estudo das raízes do Brasil, das ciências sociais, do comportamento humano, da ciência política e até da antropologia cultural. Esta especulação talvez explicasse, por exemplo, porque criamos leis e não lhes obedecemos. Ou porque, apesar da ordem jurídica vigente, o uso e abuso do poder aqui se confundem, como observou o Prof. Konder Comparato, em memorável entrevista;

7. enquanto a mestranda registra a impossibilidade atual de implantar o controle da eficácia a nível do TCE, quero lembrar que o país, há um ano, presenciou o escândalo dos Anões do Orçamento em que ficou em cheque o TCU, inabilitado quanto ao puro e simples controle da legalidade da despesa pública federal.

Como se vê, o problema pode ser mais abrangente do que se possa pensar; e que as limitações que impedem a ação dos TCs não sejam casuais, mas conveniências do próprio poder político. Creio que caberia neste trabalho a formulação de algumas

hipóteses, que aqui transformamos em perguntas:

1. ineficácia do próprio poder público contamina os órgãos de controle externo?
2. convém aos poderes políticos no Brasil, um órgão técnico e neutro servindo de fiel da balança entre o executivo e o legislativo?
3. considerando as carências e urgências da maioria do povo brasileiro estará ele mais sensível à eficácia ou ao clientelismo? As câmaras municipais, também atuam clientelisticamente, muito mais do que se pensa, distribuindo benesses.
4. as franquias abertas pela constituição tem sido realmente usadas pelo povo no exercício de sua cidadania? ou pelos partidos políticos em conflitos de interesses?

AVALIAÇÃO: considerando os pontos favoráveis firmados neste parecer e o questionamento quanto à abordagem, avaliamos, por fim, esta dissertação merecedora de aprovação plena; temos também em vista o potencial da mestrandia Telma Almeida Oliveira de quem se pode esperar muitas outras realizações, pelo que demonstrou neste trabalho, em termos de pertinência, habilidade da comunicação e substancial pesquisa bibliográfica. “Quem faz um cesto, faz um cento”, diziam os nossos antepassados portugueses.

PROF. JOSÉ FRANCISCO DE CARVALHO NETO

UNIVERSIDADE CATÓLICA DO SALVADOR – UCSAL
FACULDADE DE DIREITO
DEPARTAMENTO DE DIREITO PÚBLICO

PARECER

O trabalho, sob exame, refere-se à dissertação apresentada por TELMA ALMEIDA DE OLIVEIRA, para obtenção do grau de Mestre em Administração, elaborada sob a orientação do distinto Professor JOSÉ ANTÔNIO GOMES DE PINHO.

Versa a dissertação sobre “O Controle da Eficácia da Administração Pública do Brasil”, mediante a qual a mestrandia demonstra, com apreciável competência e habilidade, a necessidade da efetivação do controle de resultados da Administração Pública do Estado Brasileiro, conforme preconizado pela vigente Constituição da República, de modo a que se alcancem padrões de eficiência, eficácia e efetividade na implementação das políticas e ações públicas, sob os “ângulos da razoabilidade e economicidade”.

Na tipologia dos controles da Administração Pública já consagrados, vale ressaltar, o controle da eficácia de que cuida a dissertação se inscreve no controle externo, constituindo um tipo particular, atribuído constitucionalmente ao Poder Legislativo, sendo exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas (art. 71, CF).

Preliminarmente, a mestrandia constrói um amplo referencial teórico, envolvendo questões essenciais ao correto entendimento do conceito de Estado Democrático de Direito, que lhe serve de suporte, a partir de uma leitura crítica das propostas conceituais do próprio controle e seus fundamentos tanto no campo do Direito Público, como no da Ciência Política e da Administração para se fixar na “auditoria operacional”, como princípio diretor do controle da eficácia; de um balanço das teorias do Estado, assinalando os papéis e funções desempenhados pelo Estado nos vários momentos históricos; da tipologia dos controles da Administração, e da trajetória dos Tribunais de Contas, de modo especial do Tribunal de Contas do Estado da Bahia, dos quais extrai argumentos para a fundamentação do seu propósito, procurando demonstrar que a questão do controle da Administração, enquanto controle dos meios sociais postos à disposição do poder público para a realização dos interesses da coletividade, se inclui numa temática mais vasta do

controle do poder, consectário do Estado de Direito.

Na parte nuclear da dissertação são levantadas, pela mestrandia, com objetividade, as condições históricas e atuais, os dilemas e desafios do controle de eficácia da Administração Pública, e a cultura política, observando, muito percucientemente, que “tal como é exercido no Estado Brasileiro, a função de controle não representa a legitimação da democracia e não releva tendências modernizantes de abandono das normas clássicas,...” ou de forma mais corajosa: “a função de controle não acompanha a última passagem histórica do Estado, que inaugurou uma sociedade democrática, cujos fundamentos incluem um controle participativo da sociedade, transparente e efetivo”(fls. 175).

A discussão do controle da Administração Pública, alicerçada em uma versão mais atualizada que supera os estreitos limites do exame da “regularidade do registro contábil”, ou “a legalidade formal” para questionar a legitimidade da utilização dos recursos sociais, insere, assim, na problemática mais vasta do controle do poder é, certamente, um tema de grande relevância na agenda política contemporânea. Basicamente, sua relevância decorre não só da constatação de que a democracia tal como praticada, mesmo nos países de forte tradição, tem se mostrado uma instituição deficiente (ou torna-se deficiente) pelos “baixos níveis de controle, de prestação de contas e de influência popular no processo de tomada de decisões”, conforme assinala HIRST (1992, p 8,9), também a “revisitação da teoria democrática” (Sartori, 1994) motivada pela queda do socialismo real e a transição dos regimes autoritários ou a “terceira onda de democracia”, como prefere HUNTINGTON (1994), tem levado a considerar que “a democracia não se reduz a uma questão de método, dissociada completamente dos fins, valores e interesses que animam a luta dos atores coletivos”, também contém uma definição de “boa sociedade”(BORON, 1994, 9), e deve por isso ser “justa e eficaz”(PRZEWORSKY, 1994).

Essa discussão também se harmoniza com o debate que se trava no campo do Direito Público quanto ao conceito de Estado de Direito. É que vem cada vez mais adquirindo substância o entendimento de que o princípio da legitimidade não se restringe a validade das normas ou a questão da competência dos órgãos referidas à Constituição enquanto norma superior do ordenamento jurídico nacional; seria sancionar a iniquidade já que todo Estado é Estado de Direito, mas tem por pressuposto o exercício compartilhado do poder político, que fundamenta a democracia.

Desse modo, a temática do controle da Administração, aqui considerada instrumento de realização e gestão dos interesses públicos, se me afigura oportuna, não só como uma exigência de autoavaliação do seu desempenho face os múltiplos encargos, que vai instruir o controle interno, exercido no âmbito de cada Poder, mas e também como imperativo da legitimidade, que pressupõe o bom uso dos recursos públicos para a consecução de objetivos e metas socialmente desejados, que fundamenta o controle externo que, na justa conceituação da mestrandia, “consiste na atuação fiscalizadora do povo, através dos seus representantes”, e “cujo exercício se faz, também, por intermédio dos Tribunais de Contas” (92), valendo observar em relação a estes que, embora não constituam órgãos constitucionais, são, contudo, “uma das garantias institucionais da Constituição e dos direitos da liberdade nela declarados”(Torres, 1993,

42).

Os episódios recentes da história política nacional, aliás, colaboram e validam os conceitos expendidos.

É claro que a temática do controle é difícil, a própria mestrandia se dá conta de que o controle interfere na “estrutura de poder” e, por isso mesmo, “controlar as estruturas de poder costuma significar, para as elites, uma admoestação, um entrave à execução de suas políticas...”(177) e que, ao lado da resistência dos controlados, também concorrem para dificultá-lo a ausência de um sistema de programação de acompanhamento das ações públicas, a fragilidade ou mesmo a falta de tradição do controle interno e a defasagem dos Tribunais de Contas em relação ao perfil de competência que hoje lhes atribui a Constituição.

Não obstante todo esse quadro de implicações político-técnico-administrativas, a mestrandia mantém um sereno ânimo ao reconhecer que têm sido dados passos em direção à essa nova filosofia e prática de trabalho expressa no controle da eficácia, e que deve orientar o papel dos Tribunais de Contas no contexto político-constitucional, como também não lhe escapa à sensibilidade o fato de que a mudança de cultura é, em geral, um processo lento que, não raro, ocorre ao longo de várias gerações, de forma dialética de avanços e retrocessos.

Certas questões, evidentemente, são polêmicas, tais como a reivindicação de autoridade de “coisa julgada” ou da imutabilidade das decisões sobre “mérito das contas”, proferidas pelos Tribunais de Contas, assim como a isenção política no exercício das funções controladoras, sustentadas de modo objetivo pela mestrandia. São questões que demorarão obter consenso.

A dissertação é, na realidade, um valioso contributo à renovação das práticas de gestão pública, que revela não só um vigoroso preparo teórico-acadêmico da mestrandia, mas o domínio do conteúdo, embasado na experiência do exercício competente de atividades inerentes a função de controle externo, no Tribunal de Contas do Estado.

Por isso, considero que o trabalho, ora examinado, preenche todos os requisitos para sua aprovação.

Salvador/ dezembro-1994

JOSÉ FRANCISCO DE CARVALHO NETO
Professor –Assistente –UCSAL

Referências

* SARTORI, Giovanni. A Teoria Democrática Revisitada. São Paulo: Ática, 1994

* HIRST, Paul. A Democracia Representativa e seus Limites. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1992.

* HUNTINGTON, Samuel P. A Terceira Onda. São Paulo: Ática, 1994

* TORRES, Ricardo Lobo. A Legitimidade Democrática e o Tribunal de Contas. in *Revista de Direito Administrativo*, nº 194, 1993