

# Os controles

*Gaetano D'Auria*

RSP

Revista do  
Serviço  
Público

Ano 47  
Volume 120  
Número 3  
Set-Dez 1996

## 1. Introdução

Na Itália, os controles administrativos foram, por muito tempo regidos pelo princípio da ineficiência. Os controles internos eram, até há poucos anos, quase desconhecidos, salvo nos casos de despesa pública, onde sempre tiveram, porém, pouca eficácia. Os controles externos são desenvolvidos por uma série de órgãos, nem sempre afinados entre si e nem todos em uma posição de neutralidade e independência em relação ao poder político e à administração. Existem, portanto, amplas áreas de sobreposição entre controles de diversas naturezas (internos e externos, de legitimidade e de resultado), enquanto existem importantes atividades e gestões que fogem — de fato — a qualquer tipo de controle.

O fato é que o sistema dos controles data, em suas linhas essenciais, da segunda metade do século passado, quando era organizado em duas partes: controle “dos pagamentos das despesas do Estado”, confiados às Contabilidades centrais e ao Tribunal de Contas, e controles do Estado sobre as entidades locais (também chamadas de entidades menores), a cargo dos prefeitos e das juntas provinciais administrativas. Nos dois casos, a função dos controles era impedir erros e abusos e só poderiam ser, portanto, preventivos e de legitimidade abrangendo a totalidade dos atos administrativos.

A Constituição de 1947 introduziu importantes novidades na organização dos controles. Mas, para as administrações do Estado,

Gaetano D'Auria é  
Conselheiro do  
Tribunal de  
Contas da Itália

tudo ficou como antes, faltando as leis necessárias para restringir a área dos controles preventivos de legitimidade e ampliar, em contrapartida, a dos controles sucessivos sobre a gestão do orçamento. Quanto às entidades locais, o controle foi atribuído a um órgão regional, eliminando, portanto, a tutela opressora dos órgãos municipais, mas — o erro foi dos constituintes — não se pensou em mudar também o modelo preexistente de controle (preventivo e sobre os atos) .

A partir de 1947, a administração pública sofreu, naturalmente, profundas modificações (multiplicação das entidades, criação de autoridades administrativas independentes, privatização de funções e de empresas públicas etc.). Entretanto, estes fenômenos apenas tangenciaram o problema dos controles que, permaneceu, portanto, substancialmente estranho — com exceção de alguns ajustes periféricos — aos processos de transformação dos últimos cinquenta anos.

É preciso mencionar, entretanto, que importantes novidades legislativas foram introduzidas em 1993 e na primeira metade de 1994, mas seus resultados só serão visíveis — naturalmente — dentro de alguns anos.

## **2. Os controles internos**

Conforme foi mencionado, os controles internos nunca tiveram muita sorte ou até mesmo faltaram, no passado “empresas de inspeção” altamente profissionalizadas. Sobre a razão de estas empresas não existirem mais ou estarem reduzidas a pouca coisa, S. Cassese explicou que, “de um lado, as inspeções eram contrárias ao interesse dos políticos que deveriam dirigir a administração e, ao contrário, aproveitavam-se disto em benefício próprio; por outro, elas incomodavam os próprios burocratas que se viam julgados pelos seus próprios pares”.

Na administração do Estado, os controles internos sobre as despesas foram atribuídos à Contadoria Geral do Estado e a suas articulações periféricas. Mas estes controles, por um lado, duplicam os controles do Tribunal de Contas, reproduzindo seus defeitos. Na parte mais importante, em compensação, não são sequer exercidos: referimo-nos aos controles de proficuidade da despesa” (que seriam, substancialmente, controles de gestão), atribuídos à Contadoria desde 1923.

É preciso, porém, assinalar algumas novidades. A lei de reforma das autonomias locais (nº 142/1990) prevê expressamente controles internos de gestão. Uma previsão semelhante está contida, para a generalidade das administrações, na lei de delegação ao Governo (nº 421/1992) para a reforma — entre outras coisas — do emprego público. Na vigência da delegação, o Decreto-lei nº 470/1993 tornou obrigatória nas administrações — seja do Estado ou das entidades públicas, seja das regiões ou de entidades locais — a instituição, onde ainda não existam, de serviços de controle interno ou núcleos de avaliação, “com a tarefa de verificar, através de avaliações comparativas dos custos e dos rendimentos, a realização dos objetivos, a correta e econômica gestão dos recursos públicos, a imparcialidade e o bom andamento da ação administrativa”.

De uma forma geral, porém, as administrações não deveriam ser levadas a esperar “comandos” legislativos para poder efetuar os controles internos de gestão que, portanto, esperam apenas... ser desenvolvidos.

### **3. Os controles externos. Os controles preventivos**

Quanto aos controles externos, o tipo mais difundido na organização italiana é o controle preventivo de legitimidade, que tem como objeto os atos produzidos pela administração, sua conformidade ou não em relação às normas jurídicas. O aspecto positivo do controle (que se exprime pela colocação de um “visto de legitimidade”) determina a conquista de eficácia do ato administrativo; o aspecto negativo tem, ao contrário, efeitos diversos conforme o caso e, de qualquer forma, impede — pelo menos temporariamente — que o ato se torne eficaz.

A Constituição e as leis tratam de maneira diversa os controles preventivos, conforme digam respeito à administração do Estado, às regiões ou às entidades locais.

O controle preventivo de legitimidade sobre os atos da administração do Estado desenvolveu-se no Tribunal de Contas (art. 100, parágrafo 2, Constituição). Este controle deveria se desenvolver sobre os “atos do Governo”, deveria dizer respeito aos atos administrativos mais importantes e insistir, portanto, sobre uma área muito mais restrita do que a que ele se ocupava no período pré-constitucional. Já foi observado, porém, que, durante muito tempo, nada mudou em relação ao regime precedente, embora o

Tribunal tenha continuado a exercer o próprio controle — pelo menos até o início de 1993 — sobre o universo dos atos produzidos pela administração (cinco milhões em 1992). Além disso, por uma série de deformações do sistema, fugiam aos controles preventivos do Tribunal de Contas — antes da reforma recente — atos fundamentais da gestão, como, por exemplo, os atos mais importantes de programação das despesas emanados dos comitês interministeriais, grande parte dos atos administrativos gerais, todos os atos através dos quais se programa e se direciona a atividade dos grandes grupos empreendedores públicos e quase todas as medidas de organização dos ministérios.

Quanto aos atos das administrações regionais e das entidades locais, a Constituição de 1947 previu que órgãos adequados, respectivamente do Estado (Comissões de controle sobre atos das regiões) e das regiões (Comitês regionais de controle sobre os atos dos órgãos locais) exercessem o controle de legitimidade e, em casos determinados (mas não necessariamente) também o controle do mérito (artigos 125 e 130).

Sobre os controles de legitimidade, não estava definido, na Constituição, se deveriam ser realizados “preventivamente” ou “sucessivamente”, mas o silêncio recriminável sobre as normas favoreceu a perpetuação do sistema precedente, baseado em medidas exclusivamente preventivas. Leis recentes (nº 142/1990 para as entidades locais; nº 40/1993, para as regiões) reduziram consideravelmente, porém, a área dos atos submetidos a controle preventivo e eliminaram os controles de mérito.

Quanto à posição institucional dos órgãos de controle, o Tribunal de Contas é um órgão auxiliar do Parlamento e do Governo, constitucionalmente garantido nos confrontos entre ambos quanto à sua autonomia de julgamento e à independência dos seus componentes (que são magistrados). Além disso, seus pronunciamentos são entendidos como afirmação de interesses gerais e não particulares, pelos quais são submetidos a impugnações diante dos órgãos da jurisdição.

São totalmente diferentes as características dos órgãos de controle externo sobre os atos administrativos das regiões e das entidades locais. Estes órgãos não têm função auxiliar nas relações dos governos e das assembleias representativas das regiões e entidades locais; a sua tarefa se esgota no âmbito das atribuições de ordem administrativa e seus pronunciamentos constituem medidas inexpugnáveis diante dos julgamentos administrativos; nenhuma garantia de independência é dada aos seus componentes.

As “medidas” do controle preventivo (os remédios, isto é, pressupostos do ordenamento para obter o restabelecimento da legalidade violada) diferem também conforme se trate de administração do Estado ou até de administrações regionais e locais. O único elemento comum às duas “áreas” é que o êxito positivo do controle é requisito de eficácia do ato (que permanece suspenso na dependência do procedimento de controle). Muito diferentes, porém, são os efeitos que derivam da conclusão com resultado negativo do procedimento de controle.

Pelos atos das administrações do Estado, a relação de colaboração entre Tribunal, Governo e Parlamento faz com que ao controle preventivo do Tribunal não se acrescentem medidas de anulamento nos confrontos dos atos submetidos a controle. Portanto, o resultado negativo do controle impede que o ato adquira eficácia, mas o Governo tem o poder de fazer prevalecer, sob o juízo negativo da Corte, a “razão política” pela qual a medida passa a constituir o ordenamento. O instrumento é o do “registro com reserva”, em virtude do qual o Conselho dos ministros, quando o Tribunal de Contas nega ao ato o “visto de legitimidade”, pode declarar que a disposição deva igualmente ter continuidade. Assim, o Governo assume a responsabilidade política perante o Parlamento.

Para os atos das administrações regionais e das entidades locais, ao contrário, permanece a idéia de que o controle com resultado negativo não possa senão determinar o anulação do ato. O ato de controle negativo é, portanto, um *contrarius actus* em relação ao ato submetido ao controle: daí, segundo os princípios gerais, a obrigação de motivação e impugnabilidade do ato (de controle) diante do juiz administrativo.

#### **4. Os controles externos. Os controles sucessivos**

O predomínio dos controles preventivos faz-se simultaneamente à difusa consciência de que estes não têm condição de assegurar a eficiência, a eficácia e a economia da ação administrativa. De onde a exigência de controles sucessivos sobre a atividade ou sobre a gestão, visando revelar — não apenas em termos de conformidade à lei da ação administrativa — desperdício e erros, ineficiência e desorganização, congruências e incongruências com os objetivos que, na administração, são indicados pelos órgãos

representativos (Parlamento, conselhos regionais, conselhos provinciais, conselhos comunais) e pelos órgãos do governo (o governo central, a junta regional e as juntas locais). Enfim, por permitir que estes órgãos assumam as decisões necessárias à elevação do rendimento das instituições administrativas.

Estes controles, entretanto, são ainda escassamente praticados na administração italiana.

A Constituição prevê controles sucessivos necessários principalmente para a administração do Estado e das entidades públicas. Nada menciona, porém, quanto às regiões e entidades locais, o que não significa, por outro lado, que os vete (falaremos disso adiante).

Quanto à administração do Estado, o artigo 100, parágrafo 2 da Constituição atribuíu ao Tribunal de Contas uma tarefa relativamente nova em relação ao passado: a de exercer o “controle sucessivo sobre a gestão do orçamento do Estado”. Um controle que a norma constitucional não define como “de legitimidade” (como faz, ao contrário, com relação ao controle preventivo) e que teria condições, portanto, de ampliar bastante os limites dentro dos quais se desenvolve a confrontação formal de conformidade-desconformidade em relação às normas jurídicas. Mas, a previsão constitucional de tal controle não conseguiu, como foi dito, reduzir a extensão do controle preventivo da legitimidade.

O primeiro tipo de controle sucessivo necessário é aquele sobre toda a gestão do orçamento do Estado, que se desenvolve através do “julgamento de parificação” da prestação de contas (orçamento consultivo) e que culmina com a decisão anual “do Tribunal de Contas sobre a prestação de contas geral do Estado”. A decisão vem acompanhada de uma “relação”, através da qual o tribunal dá ciência ao Parlamento sobre fatos e problemas que, de várias formas, se relacionam com a gestão do orçamento e que a esta estão ligados.

Semelhantes “julgamentos de parificação”, sempre a cargo do Tribunal de Contas, estão previstos para as prestações de conta das regiões com autonomia diferenciada e das províncias autônomas, com as conseqüentes “decisões e relações” a cada conselho regional ou provincial.

Controles sucessivos necessários, também estes previstos na Constituição, são aqueles do Tribunal de Contas sobre a gestão financeira das entidades para as quais o Estado contribui normalmente. São regulados pela lei nº 259/1958 e culminam em relações periódicas enviadas ao Parlamento sobre cada entidade (ou em pronunciamento *ad hoc*, de “determinações”, sobre atos singulares ou vicissitudes de gestão).

Há, pois, controles sucessivos menos penetrantes e satisfatórios, ou porque são exercidos de maneira não sistemática, ou porque concebidos pelo legislador de maneira decisivamente incongruente. São, de um lado, os controles sobre prestações de contas administrativas dos funcionários delegados, gestões fora do orçamento, contas consultivas de organismos particulares (Conselho Nacional da Economia e do Trabalho, Conselho Superior da Magistratura, Comissão Nacional para as Sociedades e a Bolsa etc.); e de outro, os controles “sucessivos de legitimidade” sobre os atos das empresas autônomas do Estado e de outras administrações.

Os primeiros se desenvolvem “como consultivos” sobre gestões financeiras. O Tribunal de Contas tem a faculdade de limitar a sua verificação a determinadas gestões, mas trata-se, portanto, de um controle episódico e desenvolvido, na maior parte das vezes, a uma distância de anos do encerramento de cada gestão; desta forma, os resultados do controle tornam-se inúteis para melhorar a gestão dos exercícios imediatamente sucessivos.

Ainda menos satisfatórios, os controles definidos como “sucessivos” unicamente para não atrapalhar a atividade produtiva ou o trabalho das empresas; portanto, como os controles preventivos, limitam-se a reencontrar a mera legitimidade de atos cujos efeitos já foram explicados, dos quais porém não há interesse em saber se e de que modo se produziram.

São realizados controles deste tipo sobre as empresas autônomas do Estado e sobre algumas outras administrações. Quanto a regiões e entidades locais, a Constituição previu apenas controles sobre os atos. A legislação ordinária encarregou-se dos controles sobre atividades ou sobre gestões pelo menos em relação às entidades locais, mesmo sem contradizer o regime de controle estabelecido pelo artigo 130 da Constituição. Assim, em primeiro lugar, foi instituída, em 1982 (lei nº 51), a Seção entidades locais do Tribunal de Contas, com a tarefa de examinar a gestão financeira das entidades locais e de cientificar, de uma parte, ao Parlamento e ao Governo e, de outra, a comunas e províncias, sobre a situação real das finanças locais e sobre suas eventuais disfunções, para que os órgãos da representação possam assumir as medidas corretivas necessárias.

Em 1990, portanto, foi introduzido (lei nº 142, citada) um interessante controle sucessivo sobre a gestão, remetido a indivíduos (“revisores de contas”) estranhos à entidade e configurado, portanto, como controle de qualquer modo “independente”.

Os dois novos controles — o da Seção de entidades locais e o dos revisores de contas — foram concebidos para auxiliar os órgãos nacionais e locais, de endereço político e administrativo e não pretendem, portanto, anular atos ou reprimir comportamentos, sendo principalmente controles que, embora não munidos de uma explícita “cobertura constitucional”, revestem indiscutíveis características de neutralidade e terceiridade (o controle da Seção entidades locais) ou, pelo menos, de desinteresse (o controle dos revisores) em relação às entidades.

## **5. A evolução da “relação de colaboração” entre o Tribunal de Contas e o Parlamento**

A atividade referendária do Tribunal de Contas merece menção particular, entendida como atividade de observação, informação e avaliação, que envolve o perfil financeiro, organizativo e contábil da gestão do dinheiro público, atividade que veio se desenvolvendo além da sua natural evolução com relação ao exercício do controle (artigo 100 § 2º, Constituição).

No entanto, o “Relatório sobre a prestação geral de contas do Estado” enriqueceu enormemente os seus conteúdos, até se tornar o principal documento para o conhecimento da administração italiana e não apenas sob o aspecto financeiro. Em segundo lugar, a relação de colaboração entre o Tribunal de Contas e o Parlamento desenvolveu-se de forma a gerar novos canais de comunicação entre ambos. Cada vez mais frequentemente, de fato, as leis pedem ao Tribunal de Contas para elaborar relatórios periódicos para o Parlamento sobre determinados assuntos, gestões ou setores de administrações: por exemplo, sobre o custo do trabalho público (Decreto-lei nº 29/93), sobre a informática pública (Decreto-lei nº 39/93), sobre a gestão da escola elementar (...); mas também prescindindo de expressas previsões normativas, o Parlamento pede ao Tribunal análises e avaliações de matérias as mais diversas; por sua vez, o Tribunal se considera legitimado ao elaborar para o Parlamento, por sua própria iniciativa e também durante o exercício financeiro, relatórios sobre temas específicos que considere de interesse do mesmo. Nestas bases, o Tribunal de Contas produziu nos últimos dez anos, aproximadamente quatro dezenas de relatórios.

Já foi mencionada a Seção das entidades locais e sua função. Deve ser assinalado, entretanto, que em 1988 foram introduzidos (lei nº 67 e 362) os relatórios ao Parlamento sobre a cobertura

financeira das leis de despesa, através dos quais o Tribunal de Contas envia ao Parlamento, a cada quatro meses, a sua própria avaliação de toda a legislação de despesas lançada pelo Parlamento, relativa à tipologia das coberturas financeiras e às técnicas de quantificação dos ônus das despesas.

A recente lei da reforma das funções de controle atribuída ao Tribunal de Contas (nº 20/1994: voltaremos a ela mais adiante) previu, finalmente, que este exerça o controle sobre a gestão das administrações do Estado e de todas as outras administrações, inclusive as regionais (respeitando, obviamente, as prerrogativas de autonomia das regiões constitucionalmente reconhecidas), e locais, e referindo-se ao Parlamento e aos Conselhos regionais sobre o resultado dos controles realizados. Com o que, a função exercida pelo Tribunal se estende, também, em direção aos parlamentos regionais.

## 6. As tendências recentes

Um olhar sobre a evolução dos controles ao longo de quarenta anos, desde a entrada em vigor da Constituição, permite constatar que as leis de maior relevância são apenas três: nº 259/1958, para os órgãos públicos, nº 1041/1971, para as gestões fora do orçamento e — talvez a mais importante — nº 142/1990 para as entidades locais.

As tendências em vigor (nem todas conscientemente seguidas) referem-se à tentativa de remediar de alguma forma o estado de ruína no qual caiu o sistema de controles e o distanciamento crescente, quase impossível de ser contido, entre a demanda de controles — vistos como forma de impedir a corrupção dos administradores e a desordem das contas públicas — e sua “efetividade”.

Neste cenário, devem ser registradas três tendências. A primeira é aquela iniciada no campo das autonomias locais e atualmente estendida a todas as administrações e que traz, por um lado, a “essencialização” dos controles preventivos sobre os atos (acrescidos de controles eventuais sobre os atos “com risco de ilegitimidade”) e, por outro lado, a invenção de controles sucessivos de caráter “referente”.

A segunda tendência, de sinal negativo, é a da transformação dos controles preventivos em controles sucessivos sobre os atos (e não sobre as gestões) e, portanto, em controles “fingidos”.

A terceira tendência emerge da legislação dos dois últimos anos (1993 e 1994) e consiste, por um lado, em dar nova vida aos controles internos (como foi dito acima) e, por outro lado, na decisiva

expansão dos controles sucessivos sobre a gestão das administrações (como será dito adiante).

## 7. Controles, reforma constitucional e efeitos da União européia

A reforma dos controles sempre foi, na Itália, um *leit motiv* das propostas e dos debates sobre a reforma administrativa. Desde a entrada em vigor da Constituição, ocuparam-se disto sete comissões de estudo e uma dúzia de projetos de lei. Todos sem sucesso.

Por último, o “Comitê garantia” da Comissão parlamentar para as reformas institucionais observou, em outubro de 1992, que a atual formulação do artigo 100, parágrafo 2 da Constituição, segundo o qual “o Tribunal de Contas exerce o controle preventivo da legitimidade sobre os atos do Governo”, é fruto de uma visão superada da função de controle, com o duplo e negativo efeito de ser, de um lado, inútil e, de outro, insuficiente. Inútil porque o controle preventivo é freqüentemente exercido sobre os atos da administração ordinária (quase sempre devida), insuficiente porque não permite uma visão orgânica do conjunto. Seriam modificados, entretanto, os artigos 125 e 130 da Constituição, relativos, respectivamente, ao controle dos atos administrativos das regiões e das entidades locais.

As principais propostas de modificação seriam as seguintes:

- descentralização territorial do Tribunal de Contas, ao qual seria confiado o controle sobre os atos administrativos das regiões;
- uniformização do controle sobre os atos administrativos das regiões pelos controles que serão previstos pela administração do Estado;
- supressão do controle de mérito nos atos das regiões, “que se revelou inútil e substancialmente invasivo em relação às atribuições regionais”;
- favorecimento das “formas de controle sobre as atividades mais do que sobre os atos, introduzindo — também no âmbito da norma constitucional — institutos destinados a realizar controles de eficiência”.

Não está claro, finalmente, de que modo a União européia agirá sobre o exercício das funções de controle e, em particular, das funções atribuídas ao Tribunal de Contas. Por ora, deve-se registrar a criação de um “protocolo de intenções entre o Tribunal de Contas europeu e o Tribunal italiano, que regula a modalidade da colaboração recíproca em relação ao controle da utilização, em âmbito nacional, dos recursos financeiros provenientes do orçamento comunitário. Com este objetivo, é disciplinado o desenvolvimento dos que - usando terminologia

comunitária — vêm definidos como “controles coordenados” e “controles conjuntos”: os primeiros realizados diretamente pela instituição nacional de controle com base nos programas acordados com o Tribunal comunitário; os segundos desenvolvidos por uma equipe de representantes do Tribunal comunitário e do nacional, com um planejamento e uma abordagem comuns.

## 8. As novidades legislativas de 1993 e de 1994

A reforma dos controles sofreu, entre o início de 1993 e o início de 1994, um claro movimento de aceleração, seja pelo efeito das leis setoriais (em matéria de emprego público, de contratos para a informática pública, de controles sobre os atos das administrações regionais: Decretos-lei nº 29, 39 e 40/1993), seja pelo efeito das normas legislativas válidas para as administrações em geral (lei nº 29/1994).

As normas setoriais derivaram do exercício de delegações legislativas concedidas ao Governo pela lei nº 421/1992. Todas são marcadas pela intenção de restringir a área dos controles preventivos e, na mesma proporção, estender a dos controles “consultivos” sobre os resultados das ações administrativas envolvendo informações ao Parlamento. Pode-se dizer, portanto, que estas normas estão na direção de uma melhor leitura do artigo 100, parágrafo 2 da Constituição.

A lei nº 20/94 leva a um adiamento do sistema de controles, permanecendo no interior das referências constitucionais mas “liberando” os intérpretes e os operadores da leitura mais tradicional que era feita, naquela época, dos artigos 100, 125 e 130 da Constituição.

Os seus aspectos mais evidentes são:

- a individualização de uma série circunscrita de “atos do Governo”, sobre os quais o Tribunal de Contas continuará a desenvolver o controle preventivo de legitimidade;
- a instituição de “serviços de inspeção” inerentes às administrações (que ainda não disponham deles) para restabelecer o exercício dos controles internos;
- a atribuição ao Tribunal de Contas da função de controle sucessivo da gestão de toda a administração pública, na exata convicção de que tal previsão seja totalmente alinhada também com as normas constitucionais sobre controles em relação às administrações regionais e locais;
- a atribuição ao Tribunal de Contas da tarefa de verificar a funcionalidade dos controles internos a cada uma das administrações.

O resultado deveria ser duplo: de um lado, uma gestão mais responsável dos recursos à disposição dos administradores públicos e, de outro, um encontro não mais formal e exterior dos atos administrativos (como hoje acontece no exercício dos controles preventivos de legitimidade), mas verificações e análises de resultados de “produtos administrativos” e, inclusive, de legítima impostação e desenvolvimento de atividades administrativas.

A lei nº 20/1994, precedida, no decorrer de 1993, de quatro Decretos-Lei não substituídos (nºs 143, 232, 359, 453), reflete boa parte das resistências culturais à reforma dos controles e, de fato, amplia sensivelmente, com relação aos controles de 1993, a área dentro da qual o Tribunal de Contas continuará a exercer os controles preventivos de legitimidade. Da reforma, entretanto, não se perdeu o motivo do fundo, que consistia em conferir ao Tribunal de Contas uma posição finalmente central na organização da administração italiana e dos controles. Como foi dito, as grandes modificações administrativas dos últimos cinquenta anos tinham deixado substancialmente imutável — pelo menos até há alguns anos — o sistema dos controles, assim como o Tribunal de Contas permaneceu, por muito tempo, “o Tribunal de Contas estatais, mais algumas contas públicas”; com as reformas, porém, este deveria se tornar o Tribunal de Contas Públicas.

O sucesso da reforma está, em grande parte, ligado à capacidade do Tribunal de promover uma cultura dos controles o mais aberta possível a modelos que não se esgotam na pura e simples correspondência (preventiva ou sucessiva) dos atos singulares em relação às normas jurídicas. De onde, entre outros, a exigência de “converter” o Tribunal de Contas ao emprego de metodologias, técnicas e parâmetros de tipo econômico-estatístico e econômico-fazendário, para lhe permitir avaliar, em todos os seus aspectos, as gestões administrativas e indicar aos órgãos da soberania (governos e parlamentos: nacionais, regionais, locais) as linhas diretivas das intervenções — sobre as estruturas, procedimentos, distribuição de recursos entre os diversos “centros de despesa” — necessários ou úteis para acrescentar economicidade e eficiência, para aumentar a satisfação dos usuários e melhorar — em última análise — a funcionalidade das administrações públicas.

- Sobre a problemática geral dos controles, sempre fundamental, M. S. GIANNINI, “Controllo: nozioni e problemi”, *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1974, n 4.
- As reflexões mais atualizadas em : “Atti del convegno” (no prelo) “Sistema dei controlli e riforma della Costituzione”, organizado pelo Tribunal de Contas de Milão — 11 e 12 dezembro 1992, com texto de S. CASSESE (também in *Corriere giuridico*, 1993, n. 2), V. ONIDA, V. GUCCIONE, G. BERTI, G. CORSO, A. ANGIOI, A. MANZELLA; S. CASSESE (a cargo de), *I controlli nella pubblica amministrazione*, Bologna: il Mulino, 1993; Università di Venezia — Consorzio Venezia Nuova, “Atti del Convegno” *Attività di controllo sulle opere pubbliche* (Venezia, 22-23 janeiro 1993), Venezia, s.e., 1993; *I controlli*, in Presidência do Conselho de ministros. Departamento para a função pública, *Rapporto sulle condizioni delle pubbliche amministrazioni*, Roma: Istituto poligrafico e Zecca dello Stato, 1993 (na qual se assume boa parte das avaliações contidas neste texto); Presidência do Conselho dos ministros — Departamento para a função pública, *La riforma della pubblica amministrazione (atti delle Commissioni e dei Comitati di studio)*, vol. III, *La contabilità e i controlli*, Roma: Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, 1994. Sobre este tema, ver, também, G. DE GIORGI CEZZI, *I controlli nell'amministrazione moderna*, Roma-Bari: Laterza, 1990.
- Sobre os controles internos desenvolvidos pela Contadoria Geral do Estado, ver R. PEREZ, “Il controllo preventivo di legittimità della Ragioneria generale dello Stato e della Corte dei conti. Profili storici ed attuazione”, in Ministério do Tesouro. Contadoria Geral do Estado, *Saggi in onore del cinquantenario del riordinamento della Ragioneria generale dello Stato e della istituzione dei servizi ispettivi di finanza*, Roma: Ipzs, 1991. Interessante notar que neste volume (umas 530 páginas) não há outros estudos além do de R. Perez, sobre controles internos da Contadoria.
- Mais recentemente, reflexões sobre os contornos internos de gestão podem ser encontradas na Presidência do Conselho de ministros — Departamento para a função pública, *Il nuovo sistema di controllo interno nelle pubbliche amministrazioni*, Roma: Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, 1993.
- Sobre os controles do Tribunal de Contas: G. CARBONE, “Art. 100”, in *Commentario della Costituzione*, dirigido por A. PIZZORUSSO, Bologna-Roma: Zanichelli-II Foro italiano, 1991 (extrato antecipado do volume *Gli organi ausiliari Art. 99 — 100*); G. CLEMENTE — M. A. RUCIRETA, “La Cour des comptes italienne: réalité et perspectives”, in *Revue française des finances publiques*, n. 36, 1991.
- Para o controle do Tribunal de Contas sobre as entidades públicas, ver: R. COLTELLI, “L'oggetto del controllo della Corte. dei conti sugli enti sovvenzionati dallo Stato”, in *Rivista della Corte conti*, 1989, n. 5; R. PEREZ, (a cargo de), *La disciplina finanziaria e contabile degli enti pubblici*, Bologna: il Mulino, 1991; F. BATTINI, “Il controllo della Corte dei conti sugli enti cui lo Stato contribuisce in via ordinaria: un ‘veicolo di rinnovamento?’” Intervenção in *Atti del convegno*, “Sistema dei controlli e riforma della Costituzione”, cit.
- Sobre o desenvolvimento da relação entre Tribunal de Contas e Parlamento, ver GUCCIONE, “Il rapporto Corte dei conti-Parlamento. Contributo ad una riflessione sulla funzione referente”, in *Scritti in memoria di Antonino De Stefano*, Milano: Giuffrè, 1990.

- Sobre a Seção entidades locais do Tribunal de Contas, ver *Studi per il decennale della Sezione Enti locali della Corte dei conti*, 2 volumes, Roma: Ipzs, 1992.
- Sobre os controles nos confrontos entre regiões e entidades locais, ver G. PASTORI *et al.*, *I controlli amministrativi sulle regioni*, Milano: Angeli, 1990. Um reconhecimento periódico da matéria em *Controllo sulle regioni e Controllo sugli enti locali dell'Annuario delle autonomie locali* [vários anos], Roma: Edizioni delle Autonomie.
- Para um primeiro balanço da reforma dos controles sobre as administrações, ver Osservatorio legislativo interregionale, *Il sistema dei controlli dello Stato sugli atti amministrativi delle Regioni dopo il decreto legislativo 13 fevereiro 1993*, n. 40, Firenze: Nerbini, 1993; Idem, *Aggiornamento*, Firenze: Nerbini, 1994.
- O excerto de S. CASSESE, citado no parágrafo sobre “Os controles internos”, foi extraído de “Appalti e tangenti: chi controlla i controllori?”, *in la Repubblica*, 2 de setembro de 1992.
- O protocolo de intenções entre Tribunal de Contas europeu e Tribunal de Contas italiano, mencionado no penúltimo parágrafo, foi estipulado a 23 de outubro de 1990 e não foi até hoje publicado.
- As novidades introduzidas pelos Decretos-lei de 1993 sobre as reformas dos controles são comentadas favoravelmente por G. CARBONE, “I controlli doppio Tangentopoli”, *in la Repubblica*, 4 de junho de 1993, e por G. CAIANIELLO, “Corte dei conti, meno controlli perché siano più efficaci” *in Italia Oggi*, 7 de junho de 1993; opiniões contrárias, que refletem a intenção de deixar imutável o tipo e a extensão dos controles preventivos tradicionais de legitimidade estão expressas por L. SCHIAVELLO, “Riforma costituzionale per la Corte dei conti”, *in Il Giornale*, 15 de junho de 1993, e por C. PINOTTI, “L'economicità non può prevalere sulla legittimità”, *in Italia Oggi*, 23 de junho de 1993.
- Sobre a reforma dos controles, realizada pela lei n.º 20/1994 ver R. PEREZ, “Il nuovo sistema dei controlli e la Corte dei conti”, *in Banca d'Italia, Atti del Convegno* (Perugia, 9-10 de junho de 1994), *Nuovo sistema di controlli sulla spesa pubblica* (no prelo); D. MARCHETTA, Il controllo della Corte dei conti fra passato e futuro, *in Rivista Corte conti*, 1994, n. 1; P. VIRGA, “Corte dei conti: riforma sofferta ed incompleta”, *in Corr. giur.*, 1994, n. 6; M. CARABBA, “La nuova disciplina dei controlli nella riforma amministrativa”, no prelo *in Riv. trim. dir. pubbl.*
- A transformação do Tribunal de Contas, depois da reforma de 1993-94, de “Corte das contas estatais” em “Corte das contas públicas” foi assinalada pelo ministro ao qual se deve a iniciativa da reforma: S. CASSESE, Do controle sobre o processo ao controle sobre o produto, *in* Presidência do conselho dos ministros — Departamento para a função pública, “Il nuovo sistema di controllo interno”, cit.
- Sobre alguns problemas surgidos nas primeiras atuações da lei n.º 20/1994, ver: G. D'AURIA, “Primi passi di una riforma istituzionale introdotta con decreto legge: i controlli della Corte dei conti”, *in Foro it.*, 1993, n. 10, parte III; Idem, “Controllo successivo su Gestioni amministrative e controllo di legittimità su atti: alla ricerca di una ‘onorevole’ convivenza”, *Ivi*, 1994, n. 4, parte III.

### **Os controles**

*Gaetano D'Auria*

O texto explora a questão dos controles administrativos na Itália, tanto no que se refere aos controles internos quanto no que se refere aos controles externos. O autor aponta a debilidade dos controles internos, em particular no tocante aos controles de gestão, e analisa o tipo mais difundido de controle externo na ordenação italiana, os controles preventivos de legitimidade, que na sua opinião deveriam ser substituídos pelos controles sucessivos sobre a atividade ou sobre a gestão administrativas. O texto fala ainda da evolução das relações entre o Tribunal de Contas e o Parlamento, das tendências recentes de transformação na área de controle, incluindo aspectos relativos à reforma constitucional e à União Européia, e das novidades legislativas surgidas em 1993 e 1994.

### **Los controles**

*Gaetano D'Auria*

El texto trata de la cuestión de los controles administrativos en Italia, tanto en lo que se refiere a los controles internos, como en lo relativo a los controles externos. El autor señala la debilidad de los controles internos, en especial en lo que atañe a los controles de gestión y analiza el tipo más difundido de control externo en la ordenación italiana, los controles preventivos de legitimidad que en su opinión deberían ser sustituidos por los controles sucesivos sobre la actividad o sobre la gestión administrativa. El texto trata también de la evolución de las relaciones entre el Tribunal de Cuentas y el Parlamento, de las tendencias recientes de transformación en el área de control, incluyendo aspectos relativos a la reforma constitucional y a la Unión Europea y de las novedades legislativas surgidas en 1993 y 1994.

### **The Controls**

*Gaetano D'Auria*

The paper examines with the issue of both internal and external administrative controls in Italy. The author points out the weakness of the internal controls, especially management controls, and examines the most widely used type of external control in the Italian system, the preventive legitimacy controls, which in his opinion should be replaced by successive controls of the administrative activities or of the administrative management. The document also deals with the progress in the relationship between the General Accounting Office and the Parliament, with the recent transformation trends in the control area, including aspects related to the constitutional reform and to the European Union, as well as new legislative facts that occurred in 1993 and 1994.