

# A descentralização administrativa face ao controle estatal

Por DICAMOR MORAIS.

Técnico de Orçamento do Tribunal de Contas

Sumário: I — Descentralização administrativa. II — Controle financeiro em alguns países. III — Controle financeiro no Brasil.

## I — DESCENTRALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA

A descentralização administrativa no Brasil, como alhures, é um processo decorrente da hipertrofia da máquina governamental que, por sua vez, resulta de um imperativo da hora que passa — de inelutável socialização do Estado. Essa situação “de fato”, tem como corolário o direito de controle que ao Estado cabe exercer sobre os entes a quem o mesmo concede a faculdade de autogovernarem-se ou auto-administram-se. São situações que, isoladamente, têm sido objeto de exaustivos estudos através do Direito Constitucional e do Direito Administrativo; tratadas, porém, em conjunto, oferecem margem a uma série de indagações, sempre oportunas porque ensejam soluções a problemas ainda em franco debate.

Não se discute mais ser a primeira daquelas situações — a descentralização administrativa — uma conseqüência do relevante fator circunstancial representado por essa ânsia peculiar ao Estado Moderno de bem aparelhar-se a fim de atingir um de seus postulados precípuos. — o de tudo prever as necessidades públicas. E' por esse traço de caráter, nitidamente intervencionista, que mais difere o Estado Moderno do já antigo Estado Liberal. Pois enquanto este se satisfazia apenas com o ser policial e coletor, àquele não mais escapam os menores passos dados no ainda fugidio terreno social e econômico. E a fim de pisar com mais firmeza em sítios por assim dizer pouco familiares à administração pública, está o Estado Moderno admitindo uma situação que vai além da simples descentralização burocrática: a descentralização administrativa, que se processa cada vez de maneira mais acentuada.

Aliás, o fenômeno da descentralização, tão bem vinculado ao milenar princípio da “divisão do trabalho”, robustece-se na razão direta da maior complexidade com que se apresenta a máquina estatal em sua engrenagem tanto política como administrativa. Enquanto a descentralização política se caracteriza pela distribuição das funções estatais que visam ao estabelecimento e conservação da ordem jurídica, as quais são exercidas pelos

poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, a descentralização administrativa tem por fim atender à multiplicidade das funções estatais desempenhadas pelos serviços públicos através de atividades — fins ou meios.

Descentralização política e descentralização administrativa estão, entre nós, bem definidas segundo o caráter — por área e por serviços — modalidades a que se pode denominar de “autarquia governamental” e “autarquia administrativa”. A primeira, de que são exemplos típicos o Estado-membro e o Município, recebe delegação de competência para governar uma parcela do todo territorial que compreende a Nação; a segunda, representada pelo estabelecimento público dotado de personalidade jurídica, é aquela com quem o Estado reparte funções de natureza e finalidade adstritas ao campo *administrativo*.

\* \* \*

A autarquia administrativa não tem raízes na Constituição brasileira. Esta lhe faz referência apenas de passagem, p. ex. nos arts. 48, I, “a” e “b”, 77, II, 141 §§ 31 e 38, 181 § 3.º e 209, IV, interessando ao caso presente a constante do Título I — Da Organização Federal, Capítulo II — Do Poder Legislativo, Seção VI — Do Orçamento, Art. 77 — Compete ao Tribunal de Contas: item II — *julgar as contas* dos responsáveis por dinheiros e outros bens públicos, e as *dos administradores das entidades autárquicas*.

Conquanto não esteja claramente expressa, no texto constitucional, a modalidade das entidades autárquicas a que o mesmo se refere, é óbvio que se trata da de caráter administrativo, de vez que a de outro tipo (a governamental) é objeto de tratamento específico em vários outros trechos de nossa Carta Magna. O estranhável silêncio constitucional em torno da definição do que se convencionou chamar de autarquia administrativa, não invalida a vasta literatura doutrinária que, antes mesmo da vigência da Carta de 1946, foi lançada e consubstanciada em Leis, Decisões e Resoluções que hoje constituem legislação e jurisprudência respeitáveis.

## II — CONTRÔLE FINANCEIRO EM ALGUNS PAÍSES

Em matéria de controle administrativo, e, mais particularmente, de controle financeiro das entidades autárquicas administrativas, não é fora de propósito invocar a definição do mestre Fayol quando diz que “controlar é fazer com que tudo

se execute na conformidade das regras estabelecidas e das ordens dadas" (1). De fato, a função administrativa não se exerceria completamente se não houvesse um meio de verificar, a qualquer momento, os resultados das atividades operacionais da empresa. O meio comumente utilizado nessa verificação é o controle. São instrumentos de controle o quadro de produção, fichas de referência, balanços, atas, relatórios, através dos quais o responsável pela execução de um determinado trabalho presta conta de seus atos.

Para que a ação administrativa seja eficiente, não basta, portanto, uma simples fiscalização do serviço; mas, em se tratando principalmente de uma grande empresa, torna-se necessário um conjunto de verificações que, pela sistemática adotada, constitui um autêntico processo. A inobservância aos preceitos contidos nesse processo pode comprometer seriamente o empreendimento que se tem em vista realizar.

Lembra, ainda, Fayol, aliás com bastante propriedade, que, na execução do controle, observa-se uma tendência muito generalizada no sentido de hipertrofiá-la como função administrativa. Essa é uma prática que cumpre ser evitada, a fim de que não constitua embaraço ao bom desenvolvimento dos serviços. Deve-se ter sempre presente ser o controle um *meio* e não um *fim* para a consecução do objetivo primordial da empresa.

De qualquer maneira, é indiscutível deverem as entidades autárquicas submeter-se ao controle hierárquico previsto explícita e implicitamente na legislação vigente, sem o que ficará inibido o Chefe Supremo da Administração Pública de "prestar anualmente ao Congresso Nacional, dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa, as contas relativas ao exercício anterior" (Constituição Federal, Art. 87, XVII). Assim como se dá ao Governo Federal autoridade para intervir nos Estados-membros com o fito de assegurar a observância do princípio da prestação de contas da administração (Constituição, Art. 7.º, VII, f), com muito mais razão estão as autarquias administrativas sujeitas ao controle do Estado. "Este procura evitar que rebaixem sua esfera de competência, tanto própria como delegada, e, por outra parte, se esforça para que cumpram (aquelas entidades) com suas obrigações e que sejam capazes de responder por elas em qualquer tempo, especialmente em matéria financeira. As autoridades competentes do Estado hão de exercer este controle constantemente, não somente a pedido da parte interessada, mas também "ex-officio"; neste particular, porém, estão submetidas a normas jurídicas fixas determinadas pelas leis. De qualquer modo, ao Estado compete controlar a *legitimidade* dos atos das Corporações administrativas locais, e geralmente é chamado também a examinar a *oportunidade* de alguns de seus atos". (2)

Perfilhando essa mesma ordem de considerações ao analisar os motivos e caracteres da descentralização administrativa, pontifica Bielsa: "A descentralização deve ser de atividades, de funções, de competência, mas nunca de controle, o qual deve ser zelosamente exercido pelo Poder Central". (3)

A legislação argentina, aliás, já faz 10 anos que conta com dispositivos que bem definem a preocupação de exercer um controle eficiente sobre suas repartições autárquicas. Da Lei n.º 12.578 são os artigos que se seguem.

"27 — O controle financeiro (art. 115 da Lei n.º 11.672, edição de 1938), terá as seguintes funções:

1.º Estudar anualmente os orçamentos de gastos e cálculos de recursos das entidades autárquicas, e (acompanhar sua) execução.

2.º Examinar a situação econômica e financeira das mesmas, durante cada exercício.

3.º Controlar, no tocante às entidades autárquicas de índole industrial ou comercial, os resultados de cada exercício anual e a distribuição de suas utilidades.

4.º Propor as medidas de caráter permanente ou de emergência, em cada caso, que considere necessárias para o melhor desenvolvimento financeiro das entidades autárquicas.

5.º Propor as normas a que deverão ajustar-se as entidades autárquicas na apresentação de seus orçamentos, memórias e em seus sistemas de contabilidade.

6.º Dar parecer sobre os projetos de financiamento dos planos de obras que as entidades autárquicas submetam à consideração do Poder Executivo.

28 — A Contadoria Geral da Nação, em seu caráter de Tribunal de Contas, terá intervenção ampla e permanente no exame e juízo das contas das entidades autárquicas, de acordo com o estabelecido na Lei de Contabilidade".

Não menos incisiva é a legislação do Uruguai a esse respeito. Segundo informa Demicheli em seus judiciosos comentários à regulamentação do Art. 100 da Constituição daquele país, "embora sujeitos — de um modo especial os entes autônomos industriais — a uma contabilidade distinta da verdadeira contabilidade administrativa, sua autonomia financeira não vai ao ponto de desobrigar tais organismos do elementar dever de prestar contas, imposto a todo aquele que tem sob sua gestão interesses alheios. Órgãos da Administração do Estado, e manejando quase livremente os interesses públicos que lhes são confiados, por isso mesmo pesa também sobre eles uma responsabilidade tanto mais rigorosa quanto mais ampla é sua liberdade. E' necessário, pois,

(1) HENRI FAYOL — "Administration Industrielle et Générale", Dunod, Paris, pag. 133.

(2) FRITZ FLEINER, "Instituciones de Derecho Administrativo", Editorial Labor S. A., Barcelona, 1933, página 95 e 96.

(3) RAFAEL BIELSA "El Problema de la Descentralización Administrativa", T. Lajoiane & Cia., Buenos Aires, 1935, pag. 27.

que suas gestões permaneçam a descoberto e que suas contas possam ser julgadas pela autoridade encarregada do exercício dessa responsabilidade. A prestação de contas porá em evidência as fraudes ou as malversações que se hajam cometido, ou, sem ir tão longe, porá em relêvo, também, as más gestões dos Conselhos autônomos". (4)

Os Estados Unidos, por sua vez, não se têm descurado do assunto, haja vista o que está disposto em seu "The Government Corporation Control Act of 1945", do qual Pritchett nos dá uma notícia circunstanciada. (5)

Na Inglaterra, a questão se apresenta com características bem distintos em relação aos demais países. Naturalmente que a situação tende a modificar-se em razão dos novos rumos, com reflexo sobre a administração pública, que a política trabalhista inglesa vem de dar aos negócios do Estado. Até há pouco, porém, não havia uma separação nítida, no tocante ao controle financeiro, entre repartições de imediata e mediata vinculação com o Estado. Vários são os fatores determinantes desse tratamento uniforme entrevisto no regime administrativo-financeiro inglês, sendo oportuno lembrar, dentre eles:

a) o tão peculiar tradicionalismo britânico, sempre infenso a alterações sensíveis mormente no campo estrutural;

b) o sistema orçamentário de gestão, que facilita, a qualquer momento, uma tomada de contas;

c) a fiscalização da execução orçamentária está confiada a uma comissão sempre integrada por elementos da facção política contrária ao Governo.

### III — CONTRÔLE FINANCEIRO NO BRASIL

No Brasil, o controle financeiro sobre as autarquias administrativas é previsto no ligeiro preceito constitucional já referido e nas várias disposições legais que, em cada caso, regulam as atividades desses institutos. Na lei que institui o órgão como entidade autárquica ou em seu correspondente regulamento, é comum encontrar-se dispositivo sujeitando-o à tomada de contas pelo Departamento ministerial a que está tecnicamente subordinado ou pela Delegação de Controle para tanto criada e composta geralmente de representantes do Ministério tutelar, do Ministério da Fazenda e do Tribunal de Contas. Entretanto, a simples tomada de contas, conquanto efetuada por organismo devidamente credenciado e mesmo que dêle faça parte um representante do Tribunal de Contas, não isenta o administrador da autarquia

da prestação de contas diretamente ao referido Tribunal. (6)

Como tomada de contas, entende-se o processo de levantamento, análise e considerações conclusivas das contas "sub judice", cuja prestação é, depois de convenientemente instruída, levada ao julgamento do Plenário do Tribunal de Contas — único poder competente para dar quitação ao responsável por bens e dinheiros públicos. No caso das Autarquias, a tomada de contas pode ser efetuada por órgãos apropriados do Poder Executivo; mas a prestação de contas deve ser levada a efeito perante o Poder Legislativo que, na fiscalização da administração financeira da União, conta com o auxílio do Tribunal de Contas (artigo 22 da Constituição de 1946). (7) Visa essa interpretação dos dois aludidos Poderes governamentais, no campo da fiscalização financeira, a obtenção de um controle estatal mais eficiente e que se coadune melhor com as exigências de maior satisfação à opinião pública.

Ressalte-se, entretanto, que não há, nessa aparente dualidade de controle, o menor inconveniente, mas, pelo contrário, trata-se de uma circunstância que reforça sobremaneira a autoridade governamental. O agente do Poder Executivo, incumbido de exercer o controle administrativo, sentir-se-á mais prestigiado sabendo que o resultado de sua ação fiscalizadora será levado na devida consideração pelo agente do controle legislativo — o Tribunal de Contas. São ações distintas, por isso que de caráter respectivamente preventivo e repressivo, mas que não se repelem e até se completam. O quadro seguinte ilustra melhor como se caracteriza o controle (em suas modalidades quanto à natureza e ao meio) a que estão sujeitas as Autarquias administrativas: (8)

CONTRÔLE orçamentário, contábil, de legitimidade, de oportunidade

#### Preventivo

Exercido por órgãos próprios dos Ministérios a que estão vinculadas, pelo Departamento Administrativo do Serviço Público, pela Contadoria Geral da República e pelas Delegações de Controle em que está representado o Tribunal de Contas.

#### Repressivo

Exercido pelo Tribunal de Contas.

(6) Firmou jurisprudência, nesse sentido, o Tribunal de Contas, com a sua Resolução publicada no *Diário Oficial* de 7-2-1945, pág. 2.124.

(7) Alberto Demicheli assim se expressa sobre a prestação de contas: "O Poder Executivo a deve ao Congresso — representante da soberania popular; porém como não pode administrar sem intermediários, estes, por sua vez, devem-na a êle. Daqui resultam duas ordens de controle por meio do exame de contas: o controle administrativo sobre a gestão dos delegados do Poder Executivo, e o controle legislativo sobre o Poder Administrativo". (Op. cit.)

(8) Ugo Forti, na monografia "I Controlli Dell'Amministrazione Comunale", classifica como "meio" de controle o preventivo ou repressivo, e, quanto à "natureza" da norma, em controle de legitimidade e de oportunidade. (in "Primo Trattato di Diritto Amministrativo Italiano", de Orlando, Società Editrice Libreria, Milão, 1915, vol. II, pág. 607 e ss.)

(4) ALBERTO DEMICHELI, "Los Entes Autonomos" Ed. Faculdade de Direito e Câmara dos Representantes, Montevideu, 1924, pág. 108.

(5) C. HERMAN PRITCHETT — "The Government Corporation Control Act of 1945", in "The American Political Science Review", jun. 1946, pág. 495 usque 509.

A situação está configurada no quadro fluido estatuído na Constituição e legislação ordinária vigentes. Nem sempre, porém, ela se positivou dessa maneira. Assim é que, pela Constituição de 1937, conquanto se conferisse ao Tribunal de Contas competência para "julgar das contas dos responsáveis por dinheiros ou bens públicos" (artigo 114), em matéria estritamente financeira apenas se lhe atribuía o direito de *acompanhar* a execução orçamentária. Ao Departamento Administrativo do Serviço Público é que cabia o exercício dessa relevante *função fiscalizadora* do Estado (artigo 67, alínea "c"). Já na Constituição de 1946 invertem-se os termos, de vez que está bem explícito em seu art. 22:

"A administração financeira, especialmente a execução do Orçamento, será fiscalizada, na União, pelo Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas (...)"

Com base, portanto, na legislação ordinária e nos preceitos constitucionais em vigor, ao Tribunal de Contas cumpre arcar com a responsabilidade do controle administrativo-financeiro em sua última instância, quando se caracteriza como repressivo. Em sua primeira fase, isto é, quando assume o caráter preventivo, o controle administrativo-financeiro sobre as autarquias é exercido, através das várias modalidades apontadas (orçamentária, contábil, de legitimidade, de oportunidade), pelos órgãos próprios dos Ministérios a que as mesmas estão vinculadas, ou pelas Delegações de Controle que funcionam junto a determinadas entidades. O Departamento Administrativo do Serviço Público e a Contadoria Geral da República são dois outros crivos do controle — ainda preventivo — órgãos êsses que se detêm mais na análise da matéria de sua especialização — o primeiro (D. A. S. P.), na apreciação da elaboração orçamentária; o segundo (C. G. R.), na interpretação contábil.

Ressente-se ainda a administração financeira, no Brasil, de legislação adequada que possibilite — mormente ao Tribunal de Contas — uma diretriz única na consecução do objetivo a que se propõe em sua ação controladora sobre as autarquias. A ausência dessa legislação específica não tem impedido, entretanto, que o citado Tribunal venha adotando normas de procedimento que, dentro dos limites do razoável, têm servido, mas, não satisfazem como processo. Não satisfazem porque lhes falta o caráter de peculiaridade indispensável em tais casos.

Dentre as normas indicadas pelo Tribunal de Contas para o processamento regular das tomadas de contas das entidades autárquicas, destaca-se a Decisão tomada na sessão de 18 de agosto

de 1948 (Diário Oficial de 27-9-48), na qual, após vários consideranda, resolve:

"1.º determinar que, na organização dos processos de tomada de contas dos administradores das entidades autárquicas, se observem as instruções expedidas pelo Ato n.º 1, de 7 de outubro de 1938, naquilo que lhes fôr aplicável, tendo em vista as leis e regulamentos em vigor inclusive a legislação especial sobre cada entidade autárquica;

2.º determinar à Diretoria competente deste Tribunal que, na instrução de tais processos, observe os quatro itens constantes da conclusão do relatório da Comissão Especial".

O Ato n.º 1, promulgado pelo Tribunal sob referência, é um repositório de instruções a serem cumpridas na tomada de contas dos responsáveis perante a Fazenda Nacional, instruções essas inspiradas no Código de Contabilidade da União e no seu correspondente Regulamento Geral (9); Constituição de 1937; na Lei Orgânica do próprio Tribunal (Decreto-lei 426, de 12-5-938). Quanto aos quatro itens constantes do relatório da Comissão Especial incumbida de traçar as normas de que se trata, ei-los:

1. A Diretoria examinará cada processo obedecendo ao diploma legal que as criou ou modificou (as autarquias), bem como as instruções baixadas pela autoridade competente;

2. Naquilo em que não fôr peculiar ou específico a cada entidade autárquica, obedecer-se-á à legislação geral aplicável a qualquer responsável;

3. Quando houver conflito entre a legislação comum geral e a especial a tais entidades, a análise dos textos demonstrará o que deve prevalecer, norteado o intérprete pelo preceito doutrinário esposado pela primitiva introdução ao Código Civil: "A lei só se revoga ou derroga por outra lei, mas a disposição especial não revoga a geral, nem a geral a especial, senão quando ela ou ao seu assunto se referir, alterando-a explícita ou implicitamente".

4. Caberá então ao Tribunal de Contas proferir a palavra decisiva em cada caso concreto, até atingir a cristalização da "res perpetuo, similiter judicatorum".

Verifica-se, pois, serem bem precárias as condições existentes em matéria de controle financeiro, máxime em sua fase final quando da exclusiva alçada do Tribunal de Contas. Este não pode continuar a aplicar uma legislação por simples analogia. Tudo leva a crer, entretanto, que, tão logo venha a ser promulgada a nova Lei Orgânica do referido Tribunal, se regularize a situação em causa mediante a expedição de um ato há muito reclamado pelo instituto das Autarquias administrativas, cujo volume de responsabilidades financeiras atinge a cerca de metade do total orçamentário da União.

(9) Código: Lei 4.536, de 28-1-922; Regulamento: Decreto 15.783, de 8-11-922.

\* \* \*