

Contrôles da Administração Pública

CONCILIAR administração técnica e controle administrativo, eis o principal problema da moderna Administração Pública. Tal desideratum é tanto mais difícil de atingir quando o país entra em fase de recomposição de seus quadros, quando a faina de reorganizar e a recuperação apressada de valores podem levar à demolição de clássicos e arraigados pilares de estrutura governamental.

A Administração Pública está sujeita a um processo de interação constante que se inicia com o público em geral e vai até às outras alçadas do poder constituído. Além do mais, organizando-se à base de técnicas desenvolvidas ou de propósitos de colimar, a Administração Pública deve manter um sistema de coordenação interna — que lhe prodigaliza a necessária coesão. Tais determininismos — coesão interna e interação externa — submetem a Administração Pública a um regime cotidiano de controles, usualmente chamados “externos e internos”.

Quanto aos primeiros, surge o povo como elemento de controle indispensável, cobrando conta aos seus mandatários através das eleições, partidos políticos, grupos de pressão, etc., tudo mediante tentativa de institucionalização da opinião pública, que já hoje deve ser entendida como a própria essência da democracia.

Quanto aos segundos — internal administrative controls, na terminologia norteamericana — devem eles começar desde a administração material, subindo à administração geral e específica, através de um regime de coordenação interdepartamental, que se deve estear na alta capacidade administrativa de cada órgão, assim como na clara percepção dos objetivos demandados, tudo se devendo consumir por um sistema racional de planejamento e de organização, de orçamento, de pessoal, de compras, de tomada de contas, etc.

A Administração Pública, todavia, é toda a estrutura governamental, se emprestarmos à expressão um sentido lato. Assim, têm os autores mais esclarecidos grupado ainda no setor dos controles internos os controles recíprocos que os três poderes se mantêm permanentemente, como garantia de bom andamento dos negócios públicos. Daí o famoso sistema dos freios e contrapesos — checks and balances — na expressão internacional.

Conquanto o problema da separação de poderes esteja hoje adstrito a um simples jôgo de dimensões, ele apaixonou duramente gregos e troianos. Nos Estados Unidos, fonte primacial de nossa experiência, os modeladores das constituições, bebidos nos estudos de Montesquieu, convenceram-se de que era necessário separar os poderes e estabelecer ramos independentes de governo para tais poderes. A primeira Constituição de Massachussetts, diz:

“No governo desta comunidade o ramo legislativo não exercerá poderes do executivo ou do judiciário e o executivo não exercerá poderes do legislativo ou do executivo; finalmente, haverá um governo de leis e não de homens”.

Hoje, porém, sabemos que, em virtude de as tarefas públicas exigirem uma efetiva cooperação de todos os quadros da estrutura governamental, uma rigorosa aplicação da doutrina de separação de poderes, conforme foi estabelecida na primitiva constituição de Massachussetts, é evidentemente impraticável. Todavia, as constituições de quase todos os países contêm expressa ou tácita separação, em idênticos termos; mesmo nos Estados Unidos uma rigorosa diferenciação de poderes acabou implícita na fraseologia da constituição federal.

Em todo caso, os construtores das primeiras constituições modernas, ainda que vivendo em pleno romantismo político, não foram apenas teóricos. Daí prestarem tributo à doutrina de separação dos poderes, mas estabelecerem, per contra, nas suas disposições, um sistema de freios e contrapesos entre as alçadas de governo, o qual, afinal, terminou como uma antítese perfeita da separação de poderes. "Freios e contrapesos", dêsse modo, terminou por ser uma locução universal, aplicada aos instrumentos por meio dos quais cada um dos poderes básicos do governo exerce controle ou supervisão sobre os outros dois. Geralmente, tal regime de controle recíproco transita por caminhos que autores como Harvey Walker delinham sucintamente:

- 1) participação do Executivo no processo legislativo, através do poder de referenda, da convocação de sessões especiais e da capacidade de vetar;
- 2) controle dos processos judiciários pelo Executivo através da execução das decisões e da faculdade de indultar;
- 3) participação do Judiciário no processo legislativo através da revisão das leis julgadas inconstitucionais e da interpretação de estatutos ambíguos;
- 4) controle do Judiciário pelo Legislativo através do controle financeiro.
- 5) controle do Executivo pelo Judiciário através do poder de expedir sentenças e de cooperar, ou recusar-se a cooperar, na aplicação dos decretos-executivos;
- 6) controle do Executivo pelo Legislativo através da anulação do veto executivo.

Ainda se poderia ajuntar um sétimo instrumento de controle interno do próprio Legislativo, através da exigência de que ambas as câmaras devem estar de acordo antes que qualquer projeto se torne lei. E, finalmente, um oitavo instrumento, segundo o qual o Executivo e Judiciário podem ser controlados pelo corpo legislativo através do instituto do impeachment.

Além dêsse controles constitucionais, outros têm aparecido disseminados pelo direito consuetudinário, decretos constitucionais, e a própria influência de partidos políticos. Evidencia-se, em conclusão, que o controle interno da Administração Pública é um processo bifronte, que se resolve pelo tecnicismo a que fazem jus as lides governamentais, e pela interação harmoniosa das esferas dos três poderes clássicos.

Elaborando concientemente seus sistemas de orçamento, finanças, pessoal, material, etc., está a Administração Pública forjando os instrumentos de controle segundo a técnica e a eficiência; cooperando serenamente com o Poder Legislativo e o Poder Judiciário, está o Poder Executivo submetendo-se ao controle segundo uma política e uma auto-limitação de competências.

E' preciso repisar, no entanto, que tal sistema de controles jamais funciona automaticamente e apenas se torna real quando todo o povo e cada funcionário mantém vivos o interesse e desvelo pela causa pública.