

VIDA ADMINISTRATIVA

ORGANIZAÇÃO E COORDENAÇÃO

Contrôle interno dos agentes da administração

O problema do controle dos atos administrativos tem aspectos variados, que constituem um tema do maior interesse para os estudiosos da ciência política e da administração pública. Há um controle exercido pelo poder judiciário, outro pelo legislativo, ainda outros pela opinião pública, pelos partidos, grupos de interesses privados, etc.

Todavia, considerada a questão do ponto de vista do funcionamento dos órgãos administrativos, das relações entre esses órgãos, os instrumentos de controle mais importantes são os que institue o próprio executivo, dentro de sua esfera de ação.

Os chamados "controles administrativos internos", mais que quaisquer outros, se relacionam imediatamente com as atividades do funcionário.

O orçamento, os registros da contabilidade, os relatórios periódicos obrigatórios, os sistemas de apuração de frequência, são meios de que o governo lança mão para verificar se as atividades executadas pelos seus agentes estão de acordo com os planos estabelecidos, as práticas, as normas e os prazos fixados na lei e nos regulamentos, ou exigidos pela própria natureza do objeto a que se referem.

Entretanto, a preocupação de submeter todas as atividades do governo a uma verificação constante e minuciosa — justificada, até certo ponto, pela crescente importância dos negócios confiados aos funcionários — está produzindo resultados que não correspondem aos fins que se desejava atingir. A máquina administrativa do Estado Moderno está se transformando, rapidamente, num mecanismo composto essencialmente de dois tipos de agências: órgãos que *executam* determinadas tarefas e órgãos que *verificam* se essas tarefas estão sendo executadas.

Essa verificação, aliás, é uma incumbência normal da chefia. As linhas de autoridade são também linhas de controle; a função de controle corre paralelamente à de comando.

A especialização crescente da administração pública tem se caracterizado pelo deslocamento de várias funções da chefia, que são atribuídas a órgãos especiais de supervisão e de fiscalização. Esse processo de funcionalização, conhecido pelo nome de diferenciação das atividades-fins e atividades-meios, resulta na instituição de agências de controle dos funcionários, colocadas, em muitos casos, fora do âmbito de ação do chefe imediato desses funcionários.

Assim nasceram os órgãos de controle das atividades relativas ao pessoal, material, orçamento, circulação de documentos oficiais, etc., os quais vieram juntar-se a outros, já existentes, também incumbidos especialmente de funções de controle.

Desenvolveu-se na administração brasileira, à semelhança de outros países, uma tendência incoercível para multiplicar, sempre que possível, os mecanismos de controle dos atos dos agentes do poder público. Há mesmo chefes de serviço que medem o grau de perfeição dos trabalhos executados sob sua direção pelo número de controles a que foram submetidos.

Em certos serviços é tal o número de protocolos, registros e fichários que um observador menos avisado poderia ter a impressão de que esses órgãos não foram criados para desempenhar as atividades que lhes deram o nome, mas sim para controlar e carimbar papéis.

Até certo ponto, essa proliferação de controles e registros é explicável como uma reação contra a antiga situação de desperdício generalizado e de ausência de responsabilidade. Foram tão funestos os resultados da falta de fiscalização em que, durante longos anos, se trabalhou — ou não se trabalhou — nas repartições do governo, que um grande entusiasmo acolheu a instituição de mecanismos complicados para acompanhar, e dificultar às vezes, a ação dos funcionários.

Nesta fase de transição que está atravessando a administração brasileira, é explicável essa exuberância das atividades que visam à verificação da marcha do trabalho nas agências do governo.

Uma transformação radical como esta que se vem operando no último decênio exige, naturalmente, uma organização especial que assegure o exato cumprimento dos novos métodos e normas de ação.

Todos conhecem o grande esforço que vem sendo desenvolvido, desde o antigo Conselho Federal do Serviço Público Civil, para obter a observância rigorosa das determinações destinadas a racionalizar as práticas administrativas em uso no Brasil. Esse objetivo só tem sido alcançado através do estabelecimento de sistemas de controle e fiscalização.

Mas o D.A.S.P., sempre que lhe é oferecida oportunidade, tem procurado simplificar os controles, reduzindo-os ao número estritamente necessário.

São exemplos desse esforço no sentido da simplificação as reformas dos Serviços de Comunicações e protocolos, os diversos projetos de reforma das normas de execução orçamentária, a reorganização do sistema de abastecimento das repartições do governo e as numerosas revogações de dispositivos do Código de Contabilidade Pública e do Regulamento respectivo, levados a efeito por iniciativa do Departamento.

Por outro lado, funcionários têm sido enviados aos Estados Unidos, afim de estudar os sistemas de arquivamento e controle do movimento de papéis oficiais, que, naquele país, atingiram um grau de simplificação bastante elevado.

Ainda recentemente, ao examinar proposta de reforma do Regimento-padrão das tesourarias, o D.A.S.P. reafirmou o seu ponto de vista a respeito das atividades de controle executadas nos diferentes setores de administração pública.

Manifestando-se favoravelmente à redução do número de balanços que devem ser feitos nas tesourarias da União, acrescenta a Exposição de Motivos n. 1.667, de 11 de junho do corrente ano :

“... cabe ponderar que, sendo meramente auxiliares as atividades de controle dos atos de agentes

da administração, devem ser simples e, sempre que possível, reduzidas ao mínimo exigido pela garantia da eficiência e honestidade reveladas pelos servidores, na execução de suas tarefas. As repartições públicas não devem ter o desempenho de seus objetivos legais e regulamentares sacrificado em benefício da preparação de instrumentos de controle”.

Esse ponto de vista do D.A.S.P. não é mais do que a ratificação dos princípios que têm norteado a sua atividade no sentido de aperfeiçoar as condições de execução do trabalho confiado ao serviço público nacional.

Todas as organizações empreendidas têm sido orientadas pelo princípio de que “o controle administrativo é praticamente impossível se as linhas de responsabilidade e autoridade não estiverem nitidamente estabelecidas” (1).

O controle da responsabilidade é uma atividade permanente na administração pública. Mas o controle não passa de um auxiliar do administrador. E' um instrumento útil, criado para facilitar-lhe a ação, para acompanhar o trabalho dos servidores e dar, a cada momento, uma idéia da situação em que esse trabalho se encontra.

Quando o Governo cria um sistema de órgãos de contabilidade, ou dá estrutura ao controle orçamentário, não é com o fim de prender, dificultar, retardar, as operações das agências administrativas : é para permitir aos próprios administradores uma visão correta da marcha das atividades dos diferentes setores da ação governamental.

Quando o controle fôr compreendido nesse sentido, e as atividades de fiscalização forem exercidas com esse espírito, deixarão de existir as “impugnações” e as dúvidas que, “sem concorrer de modo algum para o aperfeiçoamento do controle”, “concorrem, entretanto, para entravar inutilmente e com evidentes prejuízos a boa marcha dos serviços públicos” (2). Haverá então uma transformação sensível na fisionomia de certas unidades administrativas onde o controle, de mera atividade auxiliar, passou a ser o centro para o qual se dirigem as atenções, as preocupações — e, às vezes, as iras e os temores — de diretores, chefes e funcionários.

(1) *Technique of Municipal Administration* — Institute for Training in Municipal Administration — Pg. 98.

(2) Exposição de Motivos n. 1.608, de 8-6-43.