

Organização e Coordenação

Alguns aspectos do controle das entidades autárquicas

I. Um dos aspectos de maior importância e que mais complexo se apresenta para o Governo no problema da descentralização autárquica é o estabelecimento dum sistema de controle, que assegure em toda a sua plenitude a tutela que o órgão maior da administração pública deve, necessariamente, exercer sobre as entidades menores.

II. A dificuldade não se apresenta, propriamente, no estabelecimento do órgão encarregado de exercer o controle, mas, sobretudo, em fazê-lo de tal modo que a ação, sem prejudicar a liberdade e flexibilidade que as autarquias devem gozar, assegure, porem, à administração superior e também aos interessados, a possibilidade de verificar a justa destinação das parcelas de riqueza social que foram entregues a essas instituições.

III. No equacionamento do problema, antes de qualquer especulação sobre a sua composição, merece ser esclarecida a localização do órgão e a sua duração.

Efetivamente, reveste suma importância saber se o órgão de controle deve ficar na estrutura de autoridade da entidade ou se deve ficar insulado. A posição, na primeira hipótese, pode sugerir a idéia de falta de independência de julgamento dos componentes do órgão de controle, em virtude da sua subordinação ao diretor da entidade.

Na segunda hipótese, de órgão insulado, essa desvantagem desaparece, mas surgem outras, entre as quais sobressai a dificuldade dum perfeito e sintônico sistema de comunicações. E, como o fator tempo é soberano, em matéria de controle, não é possível esconder a grande dificuldade que a aplicação do sistema de órgãos insulados apresenta.

IV. Esclarecido esse ponto, restaria examinar o problema da duração do órgão de controle. Deverá ele ser permanente ou transitório? A resposta, que um técnico daria, seria pela permanência do órgão, pois um dos aspectos mais importantes do controle é a sua coexistência com os fatos

a controlar, o que exige a permanência do órgão a que estiver atribuído. Isso, porem, não elimina por completo a possibilidade de haver órgãos de controle de existência transitória. De fato, muitas vezes a reduzida massa de fatos e dados a controlar, ou a insignificância dos interesses em jogo, ou, ainda a necessidade de redução do custo do controle, não exigem nem justificam um órgão permanente, que seria excessivamente caro, nas circunstâncias.

V. Apresenta-se, assim, uma série de questões que demandam uma resposta precisa, porquanto a importância dos problemas debatidos é de relevante interesse público. E não é só. Para que a análise do problema não se apresente com o vício da deficiência, o que poderia repercutir desastrosamente sobre os resultados finais, surge a necessidade de investigar e determinar a melhor forma de composição do órgão de controle.

VI. Os antigos Conselhos Fiscais foram uma das primeiras tentativas, nos setores privados e depois na administração pública, para a instituição dum sistema de controle, principalmente, contábil. A evolução dos tempos e as novas formas de organização vieram, porem, demonstrar que esses órgãos não apresentavam as características de resistência à rotina e ao personalismo, que eram necessárias à plena realização das suas funções. Transformaram-se, porisso, no dizer pitoresco de J. X. Carvalho de Mendonça, em "comissões de guarda-livros"...

Foram postos à margem por inadequação e obsolescência...

VII. Era mister, portanto, substituí-los por órgãos que correspondessem às reais necessidades da administração e aos vivos interesses das classes conservadoras. Urgia uma solução que respondesse aos vários aspectos a que nos referimos.

VIII. A análise das características da administração autárquica demonstra a importância do

fator "flexibilidade de ação", como um dos elementos mais decisivos na eficiência do órgão.

Quando do estudo do projeto de autonomia à E.F.C. Brasil, a natureza de exploração industrial dessa entidade, mais que em qualquer caso, exigia imperiosamente que o órgão de controle não empecesse a flexibilidade de ação administrativa que constitui para ela uma condição de sobrevivência. Surgiu, assim, a Delegação de Controle, que representava uma tentativa de criação dum órgão capaz de realizá-lo sem que os percalços da rotina e do empirismo limitassem a sua atuação e prejudicassem a do órgão principal. A sua composição, em obediência ao tipo eclético, além de representantes do T.C. e da C.C.R. (elementos por excelência contábeis), englobava também um representante do D.F.E.F., a quem eram atribuídas funções de controle técnico em coordenação com os aspectos administrativos.

IX. A experiência veio demonstrar a utilidade e aplicabilidade do órgão em outros setores administrativos. Quando da reorganização do S.A.P.S., foi mais uma vez adotada a denominação já referida para o órgão de controle, embora as suas características fossem inteiramente diferentes. Os representantes não vieram, como no caso da Central, dos órgãos fiscalizadores ou técnicos da administração pública. Não, as suas origens foram inteiramente diferentes, o que dava a esse órgão uns tons de originalidade.

A D.C. do S.A.P.S. foi constituída de representantes dos Institutos diretamente interessados, que contribuíam com a maior parcela para a sua manutenção, sob a orientação do representante do T.I.C. O tipo, também, era eclético, porém, sob modalidade diversa. Com a D.C. do S.A.P.S. surgiu no cenário da administração pública brasileira uma autarquia que, sob o aspecto contábil, era fiscalizada indiretamente por outras autarquias.

A realidade mais uma vez viera demonstrar a impossibilidade de princípios e conceitos rígidos em matéria de administração pública, que, tão profundamente, depende da mutabilidade das formas e necessidades sociais.

X. Não fora o império da vontade dos poderosos ou a imposição dos corrilhos políticos que determinara, como outrora acontecia, o modo de constituição da D.C. do S.A.P.S.. Não. Era essa constituição fruto do imperativo de assegurar aos Institutos, que com maiores sacrifícios arcavam na sustentação do S.A.P.S., o necessário controle na utilização por esse órgão dos haveres recebidos de modo a ter a mais benéfica repercussão no campo de atividade dos Institutos.

A atuação da D.C. no S.A.P.S. demonstrou cabalmente a possibilidade de aplicação desse órgão em todos, ou quase todos, os campos de ação de administração autárquica.

XI. A reorganização do Instituto Nacional do Mate proporcionou o ensejo de se aplicar órgão de controle de tipo transitório. Ai foi o imperativo econômico que determinou a necessidade de reduzir ao mínimo o custo do controle. A solução foi buscada procurando dar ao órgão criado a maior flexibilidade possível e ao mesmo tempo assegurar a vivacidade dos interesses em jogo, o que, só por si, constituiria um fator de eficiência. Era portanto natural que o órgão fosse constituído com representantes da Junta Deliberativa que pela sua procedência traz, pode-se dizer, à flor da pele, toda a gama dos interesses das classes erveiteiras do país. Para dar aos trabalhos dessa "Comissão Fiscal" o cunho indispensável de "autoridade técnica", foi indicado um representante do Ministério da Agricultura que forneceria à Comissão o contingente de experiência administrativa e conhecimento de técnica contábil, necessários à perfeita execução dos seus trabalhos. Com esses elementos, a Comissão Fiscal do Instituto Nacional do Mate poderá desincumbir-se cabalmente de suas tarefas, embora a limitação de sua existência decorrente da Junta Deliberativa.

A experiência, ainda recente, não permite uma conclusão definitiva sobre o assunto, mas é possível que se circunstâncias desfavoráveis não se acumpliciarem numa insana investida contra essa criação, é possível, repetimos, que a Comissão Fiscal do I.N.M. constitua uma experiência de larga repercussão nos sistemas de controle das entidades autárquicas e paraestatais.