

# Princípios básicos da administração pública

JARBAS MARANHÃO

Foi Secretário de Estado, Deputado Constituinte em 1946, Senador, Presidente do Tribunal de Contas de Pernambuco, Professor de Direito Constitucional. É membro da Academia Pernambucana de Letras

Existem princípios básicos relativos à administração pública.

O princípio da legalidade, ou seja, de subordinação à lei. A validade do ato administrativo está em ser conforme ao Direito. É o princípio primordial na caracterização do Estado democrático.

Esse Estado é de predominante teor ético. Daí o princípio da moralidade administrativa.

Mas o Estado visa a um determinado fim: o bem comum. Interesse coletivo, que traduz o princípio da finalidade.

Como ensina HELY LOPES MEIRELLES, “por legalidade ou legitimidade se entende não só a conformação do ato com a lei, como também com a moral administrativa e com o interesse coletivo, indissociável de toda atividade pública”.

Compreende-se, assim, que o respeito à legalidade envolve outro compromisso, que é o dever da boa administração. Boa administração que se traduz em contas eticamente corretas, tecnicamente certas, apropriadas do ponto de vista econômico e de resultados socialmente úteis. Seria o princípio da responsabilidade.

Todo este ideal necessita concretizar-se nos atos humanos, na ação do Estado. Daí a função de fiscalização, que é também inerente aos regimes políticos de liberdade.

Foi o constitucionalismo liberal que a instituiu no entendimento de que se os parlamentos fazem as leis deve caber-lhes acompanhar a sua realização pelo Poder Executivo. Se às Assembléias Políticas cabe a missão relevante de discutir e votar a Lei de Meios, compete-lhes, em consequência, o poder de controlar a administração orçamentária e financeira, um dos pontos altos na evolução do Estado.

É o controle externo, como é denominado atualmente, tendo em vista que o Poder Executivo desenvolve também o sistema de autocontrole ou controle interno, ambos definidos na Constituição vigente do país.

O controle interno visa a criar condições para assegurar eficácia ao controle externo, à realização da receita e da despesa, a acompanhar a execução do orçamento e programas de trabalho, bem como avaliar os

resultados e verificar a execução dos contratos, e pode desenvolver-se nas formas *a priori*, concomitante e *a posteriori*. É eminentemente administrativo.

Por sua vez, o controle externo é, ao mesmo tempo, político e técnico, nos termos de nossa Constituição.

Seu aspecto político compete ao Poder Legislativo, ou seja, aos representantes do povo, até porque esse tipo de fiscalização é uma conquista da democracia. Da atuação técnica incumbem-se os Tribunais de Contas.

Quais os objetivos do controle externo? Pode-se resumi-los em: verificar a probidade da administração, a guarda e legal emprego dos bens, valores e dinheiros públicos, e o cumprimento da lei orçamentária. Relevantes tarefas às quais correspondem nobres e complexas atribuições, deferidas, na Lei Magna, às Cortes de Contas.

São tão amplas as incumbências do Tribunal de Contas que um ilustre administrativista classificou-as de opinativas, verificadoras, assessoradoras, corretivas e jurisdicionais administrativas (Hely Lopes Meirelles).

O controle político ou parlamentar considera os ângulos da legalidade e ainda do mérito, isto é, da conveniência e oportunidade.

O controle do Tribunal de Contas exerce-se para o cumprimento das leis financeiras e contábeis.

Cumprir-lhe opinar sobre as contas globais, ou de exercício, dos Governos; realizar auditoria financeira e orçamentária nas unidades administrativas dos três Poderes; representar ao Executivo e ao Legislativo sobre irregularidades e abusos defrontados no exame das contas, e assinar prazos para sua regularização, sustando o ato impugnado, se excedido o prazo, exceto em relação aos contratos.

Neste caso deve solicitar ao Legislativo que determine idêntica medida ou outra necessária ao resguardo dos objetivos legais.

É seu dever, ainda, julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por bens, valores e dinheiros públicos, inclusive as contas das autarquias (conquista da Constituição de 1946), das sociedades de economia mista, empresas públicas, órgãos autônomos e fundações instituídas ou mantidas pelo Poder Público (Reivindicações de Congresso dos Tribunais de Contas adotadas pelo Poder Público).

Uma de suas obrigações mais constantes é apreciar a legalidade das concessões iniciais de aposentadoria, reformas e pensões; tudo isso sem esquecer o Parecer Prévio que emite sobre as contas das Prefeituras e Câmaras Municipais e sem levar em conta as denúncias que investiga, sindicâncias que realiza e as consultas a que pedagogicamente responde, num valioso trabalho de orientação.

De qualquer forma, a experiência conduziu o legislador a fazer substituir controles de natureza formal, exercidos sobre papéis, pelo acompanhamento mais direto e constante da conduta administrativa na execução do orçamento e dos programas de trabalho, nele estabelecidos.

Buscou-se com essa orientação um controle mais vigilante e eficiente, poupando-se o Tribunal de atividades menos práticas e propiciando-lhe, ao contrário, uma atuação mais dinâmica e proveitosa.

Enfim, é imperativo consolidar as Instituições de Contas mediante instrumentos legais e recursos técnicos que lhes fortaleçam o desempenho, não somente no que se relaciona com o aspecto formal das averiguações, mas, também, quanto aos resultados da execução dos programas.

Devemos buscar a eficácia dos Tribunais de Contas como órgãos destinados ao serviço do país e da democracia.