

O Controle Administrativo Interno: sujeito, fato e parâmetro

The Administrative Internal Control: subject, suit and parameter

Antonio Paulo da Silva¹
Carlos Henrique da Silva Sousa²
Kássyo Modesto da Silva³

RESUMO

Este artigo apresenta um olhar sobre a função de controle administrativo interno, procurando identificar, de forma analítica, os principais aspectos que envolvem essa atividade. No artigo, são apresentados os sujeitos, os fatos jurídicos abordados, os parâmetros utilizados na avaliação e a forma como esses três elementos se relacionam.

Palavras-Chave: Controle Administrativo. Interno. Sujeito. Fato. Parâmetro.

1 Mestre em Física da Matéria Condensada; Especialista em Direito e Gestão Tributária; Bacharel em Direito; Bacharel em Física Geral e Fundamental; Auditor de Controle Interno da Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado do Ceará. E-mail: paulo.silva@cge.ce.gov.br

2 Mestrando em Biblioteconomia pela Universidade Federal do Cariri (UFCA); Especialista em Pesquisa Científica pela Universidade Estadual do Ceará (UECE); Bacharel em Biblioteconomia pela Universidade Federal do Ceará (UFC); Bibliotecário-Documentalista do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará (IFCE). E-mail: chenrique@ifce.edu.br

3 Mestrando em Administração e Controladoria; Especialista em Gestão Pública com enfoque em Controle Externo; Bacharel em Contabilidade; Auditor de Controle Interno da Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado do Ceará. E-mail: kassy.modesto@cge.ce.gov.br

ABSTRACT

This article presents a view about the function of Internal Administrative Control, trying to identify, analytically, the main aspects involving the activity. The article presents the subjects, the concerning juridical facts, the parameters used in the evaluation and how those three elements are related.

Keywords: Administrative Control. Internal. Subject. Fact. Parameter.

1 INTRODUÇÃO

Um controle interno, como um estado de espírito humano, que contribua para eliminar o comportamento amoral é, sem dúvida, uma das perspectivas de abordagem que traz reflexos no controle da administração pública, dada a gama de desvios apresentados nas relações administrativas que possuem raízes diretamente na má formação ético-profissional de agentes públicos.

Não se pode esperar de alguém que esteja no serviço público, mesmo nas atividades mais simples, em que não haja poder de decisão, a ausência de um comprometimento com o bom uso dos recursos. Pode-se afirmar que a formação ético-profissional de cada agente, no desempenho de suas funções, acaba trazendo reflexos no controle (agente ético) ou descontrole (agente não ético) dos recursos públicos.

Nunca é demais registrar: não basta ao agente público apenas seguir a lei ou as regras estabelecidas em qualquer regulamento, faz-se necessário um comprometimento, um trato zeloso com a coisa pública. Se esta regra deve ser a tônica para

os que conduzem os seus trabalhos no dia a dia, fazendo o controle concomitante, para os profissionais de controle, tais como os auditores de controle interno, essa postura representa um verdadeiro dogma da função.

Sem embargo à pertinência destas linhas iniciais, este ponto de vista não poderia ser tratado neste trabalho devido à dificuldade para abordá-lo em tão poucas linhas. Não obstante o registro da importância dos aspectos subjetivos ou, porque não dizer, em algumas situações, da falta de zelo no trato da coisa pública por alguns agentes, considerar-se-á, neste trabalho, os conteúdos objetivos envolvidos no controle.

Em uma perspectiva objetiva e formal da atividade, podemos classificar a função de controle, interna ou externa, levando em consideração apenas o fato de o profissional estar desempenhando suas funções no mesmo órgão ao qual pertence (interna) ou em outro órgão “jurisdicionado” (externa). Dessa classificação podem ser tiradas conclusões interessantes: a primeira delas é que não existe uma relação simétrica entre a natureza do órgão e a natureza interna ou externa do desempenho da função de controle. É errônea a afirmação de que, de forma estanque, os profissionais dos órgãos de controle interno só fazem controle interno, da mesma forma que será errônea a afirmação de que os profissionais dos órgãos de controle externo só fazem controle externo. Tudo, na verdade, depende de uma questão de referencial, de o agente estar ou não atuando no próprio órgão.

Assim, por exemplo, a Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado do Ceará (CGE), enquanto órgão central de controle interno, quando atua em auditorias nos órgãos do estado o faz desempenhando um controle interno, pois se encontra no

âmbito do próprio estado. Esse mesmo trabalho, no entanto, do ponto de vista do órgão auditado, representa um controle externo. Outro exemplo bem peculiar de controle externo, desempenhado pela CGE, são as auditorias desempenhadas nos projetos do Banco Mundial. Nesses casos, não obstante seja um órgão de controle interno, a CGE estará atuando externamente, pois todo o trabalho é realizado a serviço do próprio Banco Mundial que não é órgão da estrutura do estado.

Saindo da questão da classificação, quanto a ser interna ou externa, verifiquemos agora quem são esses agentes, quais as suas áreas de formação e suas características pessoais.

Não é de hoje o entendimento de que a função de controle da administração requer uma abordagem multidisciplinar em sua realização, atentando assim, para as várias perspectivas possíveis de abordagem, tais como a regularidade, a eficiência, a eficácia e a economia. É devido a essa necessidade multidisciplinar que os órgãos de controle interno acabam por se estruturarem com profissionais das mais diversas áreas do conhecimento. Pode ser citada a necessidade de contadores, administradores, economistas, engenheiros, físicos, matemáticos, profissionais da área da saúde, dentre outros. A depender do tipo de trabalho, cada profissional contribui com sua visão acerca do evento a ser considerado. Esses são os agentes que desempenham a função de forma profissional, utilizando-se de diversas técnicas para evidenciar desconformidades, ou a melhor forma pela qual a administração da coisa pública poderá ser conduzida com eficiência, eficácia e economicidade. Essa atuação ocorre em momento posterior à ocorrência dos fatos auditáveis.

Em uma perspectiva “menos profissional”, pode-se afirmar que todo aquele que esteja envolvido no trato da coisa

pública tem o dever de proceder de forma que a sua postura represente o primeiro controle. Essa situação é o que se convencionou chamar de controle interno concomitante. Enquanto a atividade é desenvolvida espera-se do agente um domínio amplo dos fatos colocados ao seu encargo.

Quanto aos objetos ou aos fatos abordados pela função de controle interno, considera-se apenas aqueles que possam trazer alguma repercussão jurídica relevante para administração pública. Excluem-se, portanto, aqueles – conforme classificação doutrinária administrativista (DI PIETRO, 2014) – designados como Fato da Administração ou, em outras palavras, que não possuam conteúdo jurídico quando vistos de forma isolada, tais como o atendimento de um telefone ou o simples ato de digitar um documento.

Um terceiro elemento encontrado na relação de controle consubstancia-se no parâmetro utilizado pelos sujeitos do controle. Devido ao fato de se estar em um Estado democrático de direito, esses parâmetros muitas vezes se confundem com o próprio Direito. Pode-se afirmar que, a um só tempo, o Direito é o parâmetro a ser considerado no exercício da atividade e o fundamento para a existência do próprio sistema de controle. Poderíamos afirmar ainda que o que dá suporte de validade à existência do sistema de controle administrativo é a própria Constituição Federal, quando esta confirma a opção por um Estado democrático de direito, ao passo em que norteia essa atividade estabelecendo o Direito como o parâmetro a ser seguido pelo poder público.

Neste trabalho, não abordaremos os pilares que dão a legitimidade para o desempenho da função, mas ao Direito como parâmetro utilizado para se aferir a regularidade dos procedi-

mentos adotados pelos agentes públicos. Esse parâmetro pode estar estampado tanto em normas do tipo regra quanto naqueles que indicam princípios.

Ressalte-se, por oportuno, que não podemos confundir o Direito com essas normas. Da mesma forma que não podemos confundir o dispositivo com a norma jurídica, devemos lembrar também que a ciência do Direito não se confunde com o fenômeno da norma jurídica. O Direito, ontologicamente falando, é mais amplo que o veículo que por vezes o conduz, mais ainda que o próprio ordenamento jurídico. É esta a perspectiva que se considera neste trabalho, muito embora não se faça aqui qualquer digressão acerca do alcance ou dos limites do Direito.

Em apertada síntese, o que se busca neste trabalho é mostrar como os sujeitos, os fatos e o Direito como parâmetro se correlacionam como aspectos de um mesmo fenômeno, qual seja, o controle administrativo interno.

Em seguida abordam-se, com mais detença, cada elemento.

2 OS SUJEITOS DO CONTROLE INTERNO

É errônea a ideia de que o controle administrativo é uma atividade desempenhada apenas por este ou aquele profissional, que possua uma formação nesta ou naquela área específica do conhecimento humano. Ledo engano! O controle, e em especial o controle interno da administração pública, deve ser exercido por todo e qualquer agente no desempenho de suas funções. Poderíamos dizer que este representa o primeiro momento de controle, também conhecido como controle concomitante, ou seja, enquanto a atividade administrativa está sendo realizada, a

primeira avaliação dos fatos estará sendo materializada. Há quem diga que este é o mais importante dos meios de controle, pois qualquer outro controle será sempre no sentido reparador, no que já se vislumbraria eventual prejuízo, muitas vezes irreparáveis.

Sem embargo do afirmado acima, não é difícil imaginar, sobretudo se considerarmos as mais variadas carências materiais e humanas que permeiam a atividade administrativa, a limitada eficiência do controle administrativo concomitante. Entenda-se por carência humana não só a falta de agentes e, em alguns momentos, a má formação, mas também as eventuais falhas de caráter, sempre dispostas a boicotar o bom andamento dos procedimentos desenhados para funcionarem com eficiência, eficácia e economicidade. Pertinente, neste particular, é a afirmação de Leonardo Boff (2000, p. 28), ao se referir à natureza humana. O renomado escritor assim afirma: “Possuímos essa dimensão de abertura, **de romper barreiras, de superar interditos, de ir para além de todos os limites.**” (grifo nosso)

A prática do dia a dia tem dado razão ao perspicaz escritor, de forma que esse desejo intrínseco de romper os limites, antes uma característica louvável do ser humano, se não estiver acompanhado de uma boa formação ética, acaba por trazer prejuízos ao bom andamento de qualquer atividade administrativa. Essa constatação evidencia a necessidade da formulação de outras formas de atuação, necessariamente, desempenhadas por outros sujeitos não envolvidos diretamente nos trabalhos administrativos. Para essa forma de controle é que foram criados, na estrutura administrativa, órgãos e carreiras específicas, com profissionais treinados para descortinar as mais variadas formas de desvios no trato da coisa pública. Se o ser humano tem a natureza de romper interditos, os sujeitos que

participam da consecução do controle administrativo devem ter em mente, e como meta de seus trabalhos, a necessidade de reconduzir a coisa pública aos “trilhos” normais, ou porque não dizer, normativos.

Surgem então os auditores de controle internos, fundamentais no bom andamento da máquina administrativa no que concerne aos aspectos da regularidade, eficiência, eficácia, efetividade e economicidade. Devido à sua especialização, adquirida por meio de treinamento constante, esses profissionais acabam por desempenhar todas as modalidades de controle. Ora os encontramos no controle concomitante, ora a *posteriori*; em alguns momentos, de forma repressiva, em outros, colaborando no aperfeiçoamento, ou redesenho dos procedimentos administrativos.

Diferentemente dos agentes, nas suas mais variadas áreas de atuação, o auditor de controle interno precisa ter uma visão mais ampla da “máquina” administrativa. Essa visão permite, com mais propriedade, que esses profissionais possam contribuir com sugestões de melhorias nos diversos processos, sobretudo naquelas ações que requerem a atuação de mais de um órgão na produção de um produto final.

Ressalte-se, como afirmado alhures, que o desempenho da função de controle, se interna ou externa, é uma questão muito mais de referencial do que propriamente da designação deste ou daquele cargo. Nesse sentido, podemos afirmar que o controle interno não é uma atividade exclusiva dos auditores de controle interno. Vejam que todo e qualquer agente público, na atividade de controle concomitante, desempenha um controle interno.

Um outro ator, que não se pode deixar de registrar dada a sua indispensável contribuição ao controle interno – muito

embora não se possa classificá-lo como um sujeito do controle interno –, é o cidadão. A doutrina tem atribuído a ele o que se convencionou chamar de controle social. Não obstante incipiente, a participação desse sujeito tem sido fomentada de forma contínua pelos órgãos de controle interno. Um bom exemplo disso pode ser apontado nas iniciativas desenvolvidas pela Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado do Ceará, por meio da Coordenadoria de Fomento ao Controle Social. Esta coordenação tem implementado com sucesso diversas formas de interlocução com o cidadão, instigando-o à participação nas atividades de controle.

Podemos resumir, portanto, como sendo os sujeitos do controle os profissionais de controle interno, que utilizam as mais variadas técnicas de controle e os agentes públicos e colaboradores, no controle concomitante. O primeiro é um especialista que desempenha de forma profissional os mais variados tipos de controle, concomitante, *a priori* ou *a posteriori*, de forma preventiva ou repressiva; o segundo, de forma concomitante, enquanto desempenha as suas funções.

3 OS FATOS DO CONTROLE INTERNO

Para entender quais atividades são passíveis de “sofrer” controle, é importante entender a origem histórica desse tipo de atividade. A atividade de controle, como está em pauta neste texto, vem da época das grandes navegações, quando surgiu a ideia de empregar recursos em uma atividade que seria exercida por terceiro. Nesse tipo de empreitada, era de grande interesse do investidor saber se os resultados, demonstrados

pelo líder da execução da atividade, estavam em conformidade com a realidade.

Traçando um plano para estabelecer a simetria entre a situação explicitada e a situação em que se dá o controle administrativo, pode-se fazer a seguinte comparação entre os atores nos processos:

- Investidor – cidadão;
- Líder da execução – servidor;
- Investimento – todos os recursos públicos.

Dessa comparação é importante notar que, apesar de ser a relação mais fácil de ser estabelecida na teoria, o cidadão ainda (esperamos) não sente a necessidade de confirmar se os recursos públicos foram bem empregados. Não obstante os esforços desempenhados por órgãos como a Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado do Ceará em fomentar o controle social, lamentavelmente, a experiência tem mostrado que o cidadão não se sente um investidor por não se sentir “proprietário” dos recursos públicos.

Definido o que deve ser administrado – os atos na gestão de recursos de terceiros –, é importante saber em que perspectivas esse controle vai atuar.

Os controles desempenhados pelos servidores especializados nesse tipo de atividade se materializam sob a égide do embasamento teórico-científico da auditoria. Essa teoria foca o controle em quatro aspectos: eficiência, eficácia, efetividade e economicidade. É importante que esses conceitos estejam claros para compreender a abrangência do trabalho dos auditores de controle interno.

De maneira sucinta, a eficiência está ligada à otimização do uso dos recursos, a eficácia ao alcance dos objetivos, a efetividade ao impacto das ações e a economicidade em relação ao custo-benefício das ações.

Assim, a atividade de controle interno consiste na apreciação e emissão de opinião acerca dos fatos que afetam de uma forma ou outra os recursos públicos, sob os prismas da eficiência, eficácia, efetividade e economicidade. Para tanto, o controle interno utiliza-se principalmente de dois tipos de trabalhos: as auditorias de conformidade, nas quais o foco será nos aspectos legais, portanto essa auditoria se dará com foco nos aspectos da eficiência e economicidade, tendo em vista as disposições legais; e as auditorias de desempenho, em que o foco será nos resultados das ações governamentais e seus impactos na sociedade, portanto focando os aspectos da eficácia e efetividade.

Um aspecto relevante a ser analisado na seara dos atos do poder público diz respeito aos tipos de atos. A depender de sua natureza será utilizada essa ou aquela forma de análise. Por exemplo, se estivermos tratando de um ato administrativo a que se avaliar a sua espécie, quanto a ser vinculado ou discricionário. Se vinculado, o controle verificará conformidade de seus atributos com o parâmetro normativo; se discricionário, há que se avaliar atributos como a sua pertinência e tempestividade. Ressalte-se que, neste último caso, o controle administrativo estaria interessado mais nos aspectos da economicidade que propriamente na regularidade dos respectivos atos.

Neste ponto, vale uma pequena ressalva no que concerne à avaliação da eficiência dos atos de gestão. Não podemos esquecer que a própria Constituição da República considerou a eficiência como um princípio da administração pública, tor-

nando-a, assim, uma norma constitucional. Ou seja, no que concerne a avaliação do atributo da eficiência, a avaliação seria de regularidade, tendo em vista a norma constitucional. Dito de outra perspectiva, a eficiência deve estar sempre presente na atuação da administração pública, não se encontrando no plano da conveniência e oportunidade do agente público.

Portanto, pode-se dizer que todos os atos que envolvam os recursos públicos podem ser “alvos” de avaliação pelo poder público, que busca garantir que os recursos públicos sejam aplicados em conformidade com os parâmetros normativos e, mais do que isso, que essa aplicação traga benefícios relevantes para a sociedade.

Os parâmetros que norteiam essa avaliação serão mais bem explicitados em seguida.

4 OS PARÂMETROS DE CONTROLE

Já se abordou até aqui os sujeitos e os fatos envolvidos na atividade de controle. Agora, verificaremos o parâmetro por meio do qual o sujeito pode fazer uma avaliação dos fatos. Tais parâmetros, em um primeiro plano, servem para retirar do sujeito toda e qualquer subjetividade em sua abordagem profissional, evitando os indesejáveis “achismos” ou opiniões pessoais. Afirme-se, por oportuno: a opinião do profissional acerca da regularidade deste ou daquele ato de gestão – de serem ou não serem econômicos, eficientes ou efetivos – não possui qualquer relevância para a função de controle interno. Os “achados” consubstanciam-se em evidências contundentes, que se revelam por si mesmas, por não encontrarem amparo no

parâmetro utilizado pelo profissional de controle.

Uma primeira observação que se deve fazer quanto ao parâmetro utilizado pelo sujeito é o fato de ele advir de várias fontes, formas, veiculação e espécies. Assim, podem ser apontadas as fontes normativas, aqui entendidas como o gênero da qual são espécies as regras, os princípios e, na classificação considerada por nós, os postulados; as fontes de conhecimento técnico e científico que, mesmo não estando normatizadas, são amplamente aceitas nas respectivas áreas, estabelecidas ou não em protocolos de atuação profissional; contratos, convênios ou outros instrumentos que representem a manifestação de vontade de qualquer agente público etc.

Uma segunda observação pertinente diz respeito ao fato de que não devemos confundir a norma, ou quaisquer instrumentos utilizados, como parâmetro pelos trabalhos dos profissionais de controle interno, ou qualquer agente no desempenho de suas funções com os instrumentos que os veiculam. Assim, uma norma jamais deverá ser confundida com os dispositivos que a veicula e interpretada de forma isolada do sistema jurídico ao qual pertence; da mesma forma, um contrato, ou um convênio, não pode ser confundido com as folhas de papéis nas quais se encontram materializadas as assinaturas dos signatários. Esses instrumentos são importantes, mas representam apenas parte de um todo que não poderá ser desconsiderado pelo profissional de controle interno.

Dito isso, passemos às observações pertinentes aos parâmetros acima abordados.

Um primeiro ponto diz respeito ao que se entende com norma utilizada como parâmetro. Como dito antes, esta representa o gênero da qual são espécies as regras, os princípios e

os postulados. Inicialmente tomaremos as suas definições para em seguida trazermos uma proposta para a sua aplicação pelos trabalhos de controle interno.

Segundo Humberto Ávila (2013, p. 85) as normas do tipo regra podem ser conceituadas como segue:

As regras são normas imediatamente descritivas, primariamente retrospectivas e com pretensão de decidibilidade e abrangência, para cuja aplicação se exige a avaliação da correspondência, sempre centrada na finalidade que lhes dá suporte ou nos princípios que lhes são axiologicamente sobrejacentes, entre a construção conceitual da descrição normativa e a construção conceitual dos fatos.

Da definição acima é fácil concluir que para se aplicar essas normas não se exige grande esforço do aplicador, basta apenas um processo de subsunção simples, cotejando os fatos do mundo real com as hipóteses previstas na norma. Se houver a subsunção, a conduta do agente será regular, caso contrário será considerada irregular. Essas normas não costumam trazer grandes problemas nos trabalhos de auditoria de regularidade, sendo comumente o principal parâmetro utilizado pelos profissionais.

Outro aspecto que não podemos esquecer é que essas regras podem estar veiculadas em diversos dispositivos, como as leis, atos administrativos, protocolos técnicos e até mesmo nas constituições. Cabe aos profissionais de controle identificar a pertinência de sua aplicação aos casos analisados.

Uma outra espécie de norma são os princípios. Humberto Ávila (2013, p. 85) assim os define:

Os princípios são normas imediatamente finalísticas, primariamente prospectivas e com pretensão de complementaridade e de parcialidade, para cuja

aplicação se demanda uma avaliação da correlação entre o estado de coisas a ser promovido e os efeitos decorrentes da conduta havida como necessária à sua promoção.

Ressalte-se que, até este ponto de nosso trabalho, consideramos como superada qualquer visão de princípio como apenas mero norte interpretativo, como apenas um ideal de justiça ou algo que o valha. Este trabalho considera que o movimento neoconstitucionalista, firmado há várias décadas, superou essas questões. Afirme-se: os princípios são normas tanto quanto qualquer regra! Assim como as regras, eles podem estar veiculados em constituições, em leis ou qualquer protocolo técnico.

De plano se percebe uma maior dificuldade de se implementar os trabalhos de controle administrativo, sobretudo nas auditorias de regularidades, quando se tem como parâmetro uma norma dessa natureza. A dificuldade se impõe devido à forma como essas normas são estruturadas. Aqui, não se procede verificando uma simples subsunção da norma aos fatos, mas identificando se os fatos representam um estado de coisas pretendido pelo princípio.

Como essas normas acabam por apresentar um feixe de possibilidades jurídicas, os profissionais de controle não podem trabalhar com ideias como preto no branco, certo ou errado, irregular ou regular. Toda e qualquer afirmação poderá comportar discussões que, por vezes, fugirão do plano jurídico. Exsurge então a indagação: como trabalhar com essas normas utilizando-as como parâmetros em controle administrativo interno?

Para nós, as auditorias operacionais, ou de desempenho, comportariam a utilização de tais normas sem grandes problemas. Nessas auditorias, os profissionais procuram em conjunto com

o auditado a melhor forma de se proceder em determinadas condições. Esse trabalho dialético entre profissional de controle e auditado, na busca da economicidade, efetividade e eficiência, é um bom exemplo da aplicação de parâmetros do tipo normas princípios.

Por último, ainda utilizando-se da classificação de Humberto Ávila, temos as normas do tipo postulado. Segundo o doutrinador, os postulados normativos são normas que instituem os critérios de aplicação de outras normas, elas estão no plano do objeto da aplicação, ou seja, são normas que tratam da aplicação de outras normas. Sempre que se está diante de um postulado normativo, há uma diretriz que se dirige ao intérprete relativamente à interpretação. Afirmando seu caráter distintivo, Humberto Ávila (2013, p. 135) assim afirma:

Os postulados, de um lado, não impõem a promoção de um fim, mas, em vez disso, estruturam a aplicação do dever de promover um fim; de outro, não prescrevem indiretamente comportamentos, mas modos de raciocínio e de argumentação relativamente a normas que indiretamente prescrevem comportamentos. Rigorosamente, portanto, não se podem confundir princípios com postulados

Como vemos esse será um parâmetro que sempre estará permeando os trabalhos de controle, tendo em vista o seu caráter metodológico na aplicação das outras espécies normativas. Sempre que se aplica uma norma regra ou uma norma princípio, o operador deverá se utilizar, quando existente, de uma norma do tipo postulado.

Neste ponto do trabalho, vale um pequeno registro:

Adotou-se até aqui a classificação proposta por Humberto Ávila, em seu livro *Teoria dos princípios: da definição à*

aplicação dos princípios jurídicos, sem qualquer referência a outros autores que tratam da mesma matéria. Não se desconhece as polêmicas em torno das definições e as formas como essas normas devam ser aplicadas. Para nós, o assunto demanda um grau de complexidade em seu trato, de forma que não seria apropriado e nem pertinente aos objetivos deste trabalho. Registre-se, no entanto, que o referido autor critica amplamente vários aspectos das teorias propostas por Robert Alexy (2005) e Ronald Myles Dworkin (1999), que procuram explicar as normas jurídicas aqui tratadas.

Os parâmetros utilizados para o controle administrativo interno, portanto, podem ser indicados como as normas em sentido amplo, estabelecidas em veículos como as constituições (Federal e Estadual), leis e protocolos técnicos advindos de profissões regulamentadas.

Em seguida, tecemos algumas considerações acerca da forma como o sujeito, o objeto e o parâmetro se relacionam.

5 RELAÇÃO ENTRE O SUJEITO, O FATO E O PARÂMETRO

Inicialmente devemos afirmar que, a depender do sujeito, a utilização do parâmetro de controle poderá ser mais ou menos ampla, assim como, a depender do tipo de parâmetro, a atuação poderá ser automática, utilizando-se do mecanismo da simples subsunção do fato ao parâmetro (norma regra), ou fazendo uso de forma racional dos pesos e contra pesos (norma princípio).

Não obstante o propósito deste trabalho seja apresentar os elementos que compõem o fenômeno de controle interno, sem nos atermos às ferramentas postas à disposição dos

profissionais, vale citarmos aqui duas modalidades de trabalhos de fundamental importância para os atos acima citados, e de propósitos e finalidades distintas. A primeira são as auditorias de regularidade; a segunda, as auditorias operacionais ou de desempenho, que trabalham com as normas princípio em uma dialética com os agentes.

Para a avaliação dos atos vinculados, as auditorias de regularidade possuem um propósito preciso e suficiente para evidenciar as desconformidades. Nesta, são identificadas as desconformidades dos atos praticados com o parâmetro normativo. A tarefa se consubstancia basicamente em fazer a subsunção do ato com a norma. Se há a subsunção, o ato será considerado regular, caso contrário este será irregular e deverá ser recomendado o seu afastamento.

Diferentemente dos atos vinculados, os atos de gestão não podem ser avaliados pelo processo da simples subsunção. Aqui, não se avalia a regularidade dos atributos dos atos com as normas aplicadas, ao caso tendo em vista a presunção de sua regularidade, mas a qualidade de sua prática. Dito de outra forma, avalia-se a economicidade, a efetividade e a eficiência dos atos que, em sua forma e conteúdo, não possuem quaisquer desconformidades com as normas que os fundamentam.

Em síntese, pode ser afirmado que os três elementos objetivos do controle operam em uma codependência, de tal forma que, no fenômeno do controle administrativo, com a falta de um não há como falar na existência do fenômeno. O sujeito controla o fato, cotejando-o com o parâmetro; o parâmetro é estabelecido para se condicionarem os fatos ao melhor atingimento da eficiência, eficácia, efetividade e economicidade; o sujeito tem o dever de zelo para com a

prática dos atos ou fatos jurídicos relevantes.

6 CONCLUSÃO

No estudo analítico do fenômeno de controle administrativo, faz-se necessário considerarmos três elementos: o sujeito, o fato e o parâmetro. De forma objetiva, esses elementos se relacionam em um grau de dependência jurídica, sem a qual não há que se falar em controle administrativo. Destarte, sem os fatos não há o que se controlar, sem o sujeito, impera-se o descontrole, e sem o parâmetro a nortear, o controle cai em um plano de subjetividade, no qual o controle se transforma em uma tarefa impraticável.

Os sujeitos são os agentes públicos, ora atuando no controle concomitante, enquanto desempenham suas funções, ora agindo profissionalmente, como profissionais de controle. Um exemplo desse profissional no estado do Ceará é o auditor de controle interno, que desempenha o controle interno no âmbito do Poder Executivo.

Aspecto importante, esperado dos sujeitos que fazem o controle dos atos ou fatos jurídicos relevantes para a administração, diz respeito a formação ético-profissional dos agentes. Não basta apenas o respeito irrestrito às normas, mas o comprometimento de todos no zelo da coisa pública.

Ressalte-se que, no conceito de controle interno considerado neste trabalho, esse profissional também desempenha controle externo quando, por exemplo, audita um outro órgão do Poder Executivo. Ou seja, se considerarmos o Poder Executivo como referência, os auditores de controle interno fazem controle

interno, se considerarmos como referência o próprio órgão auditado, teríamos um controle externo.

Outro exemplo de controle externo desempenhado por um órgão de controle interno pode ser indicado como as auditorias específicas advindas de contratos de financiamentos do Banco Mundial. Nessa situação podem ocorrer casos *sui generis* como, por exemplo, o que tem ocorrido com a Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado auditando um projeto em que figura como executor o Tribunal de Contas do Estado do Ceará.

Os fatos abordados no controle são os que possuem relevância jurídica. Não há qualquer interesse em controlar o que a doutrina administrativista define como fato da administração.

Os parâmetros de controle podem ser normas jurídicas, entendidas como regras princípios ou postulados, ou protocolos técnicos amplamente aceitos por determinadas áreas de profissões regulamentadas.

REFERÊNCIAS

ALEXY, R. **Teoria da argumentação jurídica: a teoria do discurso racional como teoria da fundamentação jurídica**. 2. ed. São Paulo: Landy, 2005.

ÁVILA, H. B. **Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos**. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

BOFF, L. **Tempo de transcendência: o ser humano como um projeto infinito**. Rio de Janeiro: Sextante, 2000.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

DWORKIN, R. **O império do Direito**. São Paulo: Martins Fontes, 1999.