

JOTA

TCU

A medida do controle da Administração Pública

Administração Pública é muito ou pouco controlada?

JULIANA BONACORSI DE PALMA

04/04/2017 16:55



Em 2015, aproximadamente dois milhões de processos relativos a “direito administrativo e outras matérias de direito público” circularam nas prateleiras do Poder Judiciário brasileiro, segundo o CNJ. No mesmo ano, o TCU julgou 5.628 processos de controle externo e proferiu 22.433 acórdãos; o valor das condenações é de R\$ 6,6 bilhões, segundo a própria instituição. Também em 2015 o Ministério Público federal instaurou 1.462 inquéritos civis sobre concursos públicos, 3.459 sobre improbidade administrativa (460 foram judicializados e 1.370 arquivados), 1.415 em licitações, 4.587 sobre patrimônio público e 1.629 sobre

servidores públicos civis, segundo seu relatório de gestão.

Este controle é alto ou baixo? Estaria a Administração Pública sendo excessivamente controlada, ou ao contrário? Para responder essas provocações, devemos ainda levar em conta outras instituições de controle, e também o tamanho da máquina burocrática do Estado. De acordo com o Boletim Estatístico de Pessoal do Ministério do Planejamento de dezembro de 2016, a Administração Pública Direta e Indireta federal contava com 524.802 servidores efetivos na ativa e 98.719 ocupantes de cargos e funções de confiança, a um custo aproximado de R\$ 152 bilhões anuais, incluídos aposentados e pensionistas. O Estado está maior e o controle também se robusteceu. Ainda assim, *por que não conseguimos visualizar um estado de equilíbrio quanto à medida do controle?*

Resposta direta: *a medida do controle não pode ser um número absoluto*. O fato de um promotor instaurar centenas de inquéritos por ato de improbidade administrativa não faz dele um paladino da Justiça ou o melhor defensor do interesse público. Tampouco promove a moralidade administrativa. O mesmo raciocínio vale para um juiz que suspende liminarmente decisão técnica construída ao longo de processo administrativo permeado por audiências e consultas públicas, estudos técnicos e análises de custo-benefício. Não importa o número de liminares. O volume de casos não faz diferença prática (salvo em termos de custos). Valorizar o aumento do controle coloca em risco a defesa de direitos individuais e a governabilidade, pois as instituições passam a se movimentar incentivadas por sinais invertidos: *quantidade em detrimento da qualidade*.

[formulario_fulllist]

O bom controle se misura por seus efeitos concretos. Mais ou menos controle é abordagem errada. Apenas com um olhar prático, voltado aos casos concretos e desafiadores, poderemos refletir sobre o papel, a extensão e os limites do controle. A priori, e em abstrato, não se pode valorizar qualquer volume de controle. Situação concreta, atores envolvidos, regime jurídico, mecanismos empregados, processo administrativo, qualidade da decisão administrativa, motivação, interesses em jogo, tempo e, em especial, o correspondente efeito prático somente podem ser avaliados em concreto.

Para tanto, um bom método de análise corresponde ao *estudo de impasses do controle*, ou seja, das situações limítrofes envolvendo o controle externo da Administração Pública que criam um cenário de difícil resolução porque deles decorrem *efeitos adversos*. Um controle bem-intencionado pode terminar gerando altíssimos custos – com potencial de comprometimento de toda uma cadeia de prestação de serviços públicos – favorecendo a insegurança jurídica, contribuindo para a paralisia decisória pública, desmantelando políticas públicas ou criando ônus desproporcionais para os agentes públicos.

JULIANA BONACORSI DE PALMA – Professora da FGV Direito SP. Mestre e doutora pela Faculdade de Direito da USP e LL.M. pela Yale Law School.