

O EFEITO SENTINELA DO CONTROLE EXTERNO: DA FISCALIZAÇÃO REPRESSIVA À INDUÇÃO DE MELHORES DECISÕES PÚBLICAS

**Paula Maria Pekny Rehse*

Como não poderia deixar de ser, a história do controle externo da Administração Pública é marcada pela constante evolução de métodos e finalidades.

Durante muito tempo, predominou a concepção essencialmente retrospectiva do controle: praticado o ato administrativo, caberia ao órgão controlador examiná-lo, identificar eventuais desconformidades e, quando fosse o caso, determinar sua correção ou aplicar as consequências jurídicas pertinentes.

Essa dimensão continua sendo indispensável. A responsabilização de agentes públicos, a recomposição do dano e a proteção do erário constituem funções essenciais do sistema de controle.

Porém, a crescente complexidade da Administração Pública revelou a insuficiência da atuação exclusivamente posterior. Cada vez mais as decisões governamentais e a implementação de políticas públicas precisam ser velozes. Não bastasse, as alterações normativas são muitas e vertiginosas. A tudo se soma a natural limitação dos recursos disponíveis para o exercício da fiscalização.

O controle contemporâneo passa, assim, a incorporar uma preocupação adicional, de índole prospectiva: o que fazer para evitar erros antes de sua concretização?

É nesse contexto que se insere o conceito de efeito sentinela do controle externo.

A expressão é utilizada neste artigo em sentido conceitual, e não como uma categoria jurídica formalmente estabelecida. Pretende-se designar, por meio dela, o fenômeno pelo qual a presença institucional, a atuação fiscalizatória, a jurisprudência, os alertas, as orientações, as auditorias e demais

manifestações dos Tribunais de Contas produzem efeitos que ultrapassam o caso concreto examinado e influenciam futuras decisões administrativas.

O Tribunal de Contas, nesta perspectiva, não atua apenas após identificar uma irregularidade, corretivamente. Sua própria existência como instituição de controle modifica o ambiente decisório no qual os gestores públicos atuam.

O gestor sabe que determinadas decisões poderão ser examinadas. Conhece precedentes, orientações e padrões de fiscalização. Tem ciência de que determinadas condutas são objeto de especial atenção. Essa expectativa de controle tende a levá-lo a aprimorar a instrução processual, avaliar riscos, fundamentar melhor suas escolhas e buscar soluções juridicamente mais seguras.

Produz-se, portanto, efeito anterior à fiscalização concreta, em verdadeira tradução do comportamento preventivo e cauteloso adotado pelos gestores públicos, pelo simples fato de saberem que estão sendo monitorados ou que são passíveis de fiscalização. Trata-se do impacto dissuasório que a mera existência e a atuação tempestiva de instituições de controle exercem sobre a Administração Pública.

Essa concepção permite deslocar parcialmente a pergunta tradicional “quais irregularidades o Tribunal encontrou?” para outra, talvez mais sofisticada: “quantas irregularidades deixaram de acontecer em razão da atuação do Tribunal?”.

A amplitude das competências constitucionalmente atribuídas ao controle externo revela que a atuação dos Tribunais de Contas não se reduz à simples conferência formal da legalidade, contemplando também a avaliação do cumprimento de metas, da execução de programas de governo e dos resultados quanto à eficácia e à eficiência da gestão pública.

A evolução do controle externo, portanto, não significa abandono da legalidade. Significa reconhecer que a legalidade constitui dimensão essencial de um sistema mais amplo, que também deve considerar resultados, eficiência, risco, efetividade e qualidade das decisões públicas.

Assim, o controlador não deve se resumir àquele que identifica o erro. Deve ser também aquele que contribui para que melhores decisões sejam

tomadas, concretizando-se uma mudança positiva no comportamento administrativo.

Esse benfazejo resultado nasce, de um lado, da presença institucional do órgão de controle, não como operador do medo da punição, mas, em um modelo mais saudável, como agente de conscientização de responsabilidade. De outro, decorre da capacidade do gestor de antecipar quais condutas poderão ser questionadas, alinhando-se ao vasto aparato técnico e orientador oferecido pelo Tribunal: súmulas, jurisprudência consolidada, respostas a consultas, orientações, comunicados, manuais, alertas, fiscalizações temáticas, eventos de capacitação e tantas outras ferramentas disponíveis.

Evolui-se da cultura do medo para a cultura da responsabilidade: em vez de o gestor evitar decisões legítimas por receio de futura responsabilização, passa a decidir de maneira tecnicamente fundamentada, juridicamente segura, transparente e capaz de produzir o melhor resultado possível para o interesse público.

Eis um interessante desafio que a realidade apresenta tanto ao controle quanto ao gestor público, no intuito permanente de alcançarmos o máximo desempenho em prol da população.

****Paula Maria Pekny Rehse é Diretora do Departamento Técnico de Instrução Processual Especializada do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCESP)***