

CONTROLE INTERNO – A PROPOSTA DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO  
ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Mario Alexandre Fernandes Chagas

Monografia apresentada ao curso de  
Pós-Graduação em Administração  
Judiciária, como requisito parcial  
para obtenção do Certificado de  
Especialização.

Rio de Janeiro  
2005

## SUMÁRIO

<b>I. INTRODUÇÃO</b>	<b>03</b>
<b>II. CONTROLE INTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA</b>	<b>09</b>
<b>III. A EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL</b>	<b>12</b>
<b>III.1 Sistema de Controladorias</b>	<b>13</b>
<b>III.2 Sistema de Tribunais de Contas</b>	<b>14</b>
<b>IV. O CONTROLE INTERNO NO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RJ</b>	<b>16</b>
<b>V. CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	<b>21</b>
<b>VI. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b>	<b>24</b>

## I. INTRODUÇÃO

As instituições brasileiras passam por situação de crise, afirma-se, que parece ser geral: há crise na educação, no sistema de saúde, na previdência social, na economia. Em 1992, houve crise séria no Poder Executivo, mas as instituições, os Poderes Legislativo e Judiciário, e o povo brasileiro, dando mostras de maturidade política, realizaram pela primeira vez no mundo o *impeachment* do Presidente da República, pondo fim à crise do Poder Executivo. Pela primeira vez no mundo, vale realçar, o *impeachment* de um Presidente da República chegou ao seu final.

A tarefa conferida pela Constituição aos controles interno e externo de fiscalizar a Administração Pública, em todos os poderes e esferas governamentais, verificando a legalidade, legitimidade, economicidade e eficácia dos atos de gestão, é de suma importância e vem ao encontro dos anseios da sociedade, cansada de se deparar com o malbarateamento e a dilapidação do patrimônio público.

Vladimir da Rocha França (*in* Invalidação Judicial da Discricionariedade Administrativa, 2000, p. 3/4) vaticina, com rara propriedade, sobre o controle na administração pública:

**“Não há administração pública democrática sem controle. O controle da administração pública representa um dos meios hábeis e adequados para a garantia do acesso à ação estatal, fazendo-se através de diversos meios”.**

**(...) A materialidade do direito do administrado é assegurada pela possibilidade do controle da administração pública.”**

Nos Estados de Direito não deve haver lugar para o arbítrio, a prepotência e o abuso de poder. A Administração Pública está sujeita ao império da lei como qualquer particular, porque o Direito é a medida padrão pela qual se aferem os poderes do Estado e os direitos do cidadão.

Entrementes, o que se vê nos Poderes do Estado é um escândalo atrás do outro, se constituindo como o grande desafio aos órgãos de controle da administração pública.

O que se espera, portanto, é a perfeita adequação dos sistemas de controles a esses novos tempos, a fim de banir a ineficiência e superar os obstáculos de forma a atender plenamente aos anseios do povo de ver a boa e regular aplicação dos recursos públicos e, conseqüentemente, a satisfação do bem estar coletivo.

A atividade de controle é inerente à própria existência humana, sobretudo o controle econômico, vale dizer, o controle da riqueza.

Observamos no dia a dia o princípio básico norteador dos gastos de uma família, que deve seguir um roteiro lógico: planejamento, orçamento, execução e controle. Assim, se obtém uma vida mais equilibrada, tranqüila, sem grandes surpresas e desperdícios.

Da mesma forma que uma família, o gestor público deve seguir uma metodologia para manejo dos recursos, ou seja, deve planejar, orçar, executar e controlar, pois, assim como o particular está sujeito ao estado de insolvência ou de falência, muito mais razões existem para controle da *res* pública, na medida em que se constitui em recursos da sociedade geridos por agentes públicos em favor da coletividade.

Para ESCOBAR (1999, p. 17), o controle “é um instrumento da democracia”, tendo a sociedade o direito de pedir contas a todo agente público sobre sua administração.

Para o mestre Hely Lopes MEIRELLES (1995), “controle, em tema de administração pública, é a faculdade de vigilância, orientação e correção que um Poder, Órgão ou Autoridade exerce sobre a conduta funcional de outro”.

Convém ressaltar o conceito da palavra controle, objeto do estudo. De Plácido e Silva (2000) assim o define: “...derivado do francês *controler* (registrar, inspecionar, examinar) ou do italiano *controllo* (registro, exame), admitiu-se o vocábulo na técnica comercial para indicar inspeção ou exame, que se processa nos papéis ou nas operações, registradas a cada instante, nos estabelecimentos comerciais.”

Assim, deve-se, desde logo, começar por frisar que o próprio do Estado de Direito, como se sabe, é encontrar-se, em quaisquer de suas feições, totalmente assujeitado aos parâmetros da legalidade. Inicialmente, submisso aos termos constitucionais, em seguida, aos próprios termos propostos pelas leis e, por último, adstrito à consonância com os atos normativos inferiores, de qualquer espécie, expedidos pelo Poder Público. Deste esquema, obviamente, não poderá se furtar agente estatal algum, esteja ou não no exercício de poder discricionário.

É clássica a distinção entre atos expedidos e/ou praticados no exercício de competência vinculada e atos oriundos do desempenho de competência discricionária. Muito já foi escrito sobre estes temas.

A grande novidade do Estado de Direito certamente terá sido subjugar totalmente a ação do Estado a um quadro normativo, o qual se faz, assim, impositivo para todos – Estado e indivíduos. Se fossem buscadas as raízes produtoras da feição própria do Estado de Direito, poder-se-ia encontrar a seguinte matriz: O Estado de Direito é resultante da confluência de duas vertentes de pensamento: o pensamento de Montesquieu e o pensamento de Rousseau.

A confluência dessas duas ordens de pensamento (de Montesquieu e de Rousseau), verdadeiramente duas concepções políticas, haveria de se juridicizar em um modelo, que é o conhecido como Estado de Direito. Nele, por força do fato de que todo poder emana do povo – e o Texto Constitucional brasileiro o consagra no artigo 1º, parágrafo 1º – e por força da tripartição do exercício do poder, as atividades estatais, maiormente as administrativas, nada mais são do que o cumprimento dessa vontade geral fixada inicialmente no texto constitucional, e posteriormente, na lei.

O referido entendimento permite afirmar, sem receios, que a atividade administrativa é fundamental e essencialmente uma atividade sublegal, infralegal. Autoriza também a dizer, diante do sistema constitucional brasileiro, que a relação que medeia entre o administrado e a lei é menos cingida do que a relação que medeia entre a Administração e a lei. Em outros termos: a atividade administrativa é uma atividade muito mais assujeitada a um quadro normativo constritor do que a atividade dos particulares.

Esta idéia costuma ser sinteticamente expressada através das seguintes averbações: enquanto o particular pode fazer tudo aquilo que não lhe é proibido, estando em vigor portanto o princípio geral de liberdade, a Administração só pode fazer o que lhe é permitido. Logo, a relação existente entre um indivíduo e a lei é meramente uma relação de não contradição, enquanto que a relação existente entre a Administração e a lei é não apenas uma relação de não contradição, mas é também uma relação de subsunção.

Portanto, manter a engrenagem da Administração funcionando, quer através de atos vinculados, quer através da atuação de conveniência ou oportunidade, pressupõe uma transparência no trato com a coisa pública.

Uma das preocupações da Administração Pública nos últimos anos tem sido o esforço para se alcançar transparência na administração e responsabilidade na gestão fiscal. Nesse

sentido, destacam-se a lei que dispõe sobre a publicação das contas públicas na *internet* e a lei de responsabilidade fiscal, sendo que a aplicação efetiva dessas normas de finanças públicas, entre outras, depende fundamentalmente da atuação dos órgãos de controle.

Dos órgãos de controle específicos sobressaem, por força de predicado constitucional, os Tribunais de Contas. No entanto, a própria Carta Magna de 1988 conferiu destaque ao sistema de controle interno, separando-o por Poder e determinando o respectivo funcionamento nos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, de forma integrada. Daí a razão de se procurar conhecer a função de cada tipo de controle e o que se pode fazer para modernização do sistema.

Lamentavelmente os Tribunais de Contas, à despeito da combatividade dos seus quadros funcionais, não atendem satisfatoriamente aos anseios da população, haja vista a sucessividade de escândalos no trato com os recursos públicos, fortemente alardeados pela mídia.

A efetividade do sistema de controle administrativo, integrado pelo interno e o externo, se constitui em um dos fatores para consolidação do Estado Democrático de Direito, propiciando uma administração pública mais responsável e transparente na gestão dos recursos.

O Brasil já se libertou do estigma de integrar o grupo dos países subdesenvolvidos, entretanto, urge sair do grupo dos mais corruptos. Para alcançar esse objetivo vamos depender da participação de cada cidadão e dos seguimentos organizados da sociedade, combinado com uma atuação eficiente e eficaz dos Sistemas de Controle da Administração Pública.

Portanto, o desiderato do trabalho ora apresentado, de aplicação voltada ao âmbito do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, enquanto Poder Judiciário Estadual, restringe-se à análise da resposta engendrada pelo próprio Tribunal Fluminense com o fito de

estabelecer um novo padrão de deliberação pública, que considere o cidadão como foco da ação pública, sem, no entanto, defender o nefasto controle externo preconizado por aqueles que têm interesse no enfraquecimento das garantias de independência e de imparcialidade do Poder Judiciário, causando danos à cidadania, assim aos jurisdicionados. Abordará, ainda que em apertada síntese, fatos relativos ao controle da administração exercido no Brasil e em alguns países.

Esta é a reflexão proposta.



## II. CONTROLE INTERNO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA

A edição da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, de abrangência federal, pode ser creditada como marco inicial do controle interno na Administração Pública Brasileira, tendo sido a primeira norma a utilizar as expressões controle interno e controle externo, bem como definido as competências para o regular exercício das respectivas atividades. A incumbência do controle externo coube ao Poder Legislativo, enquanto que o Poder Executivo incumbiu-se do controle interno.

A referida norma definiu primeiramente a universalidade do controle, isto é, a abrangência sobre todos os atos da Administração, sem exceções, quer se trate de receita ou de despesa. Posteriormente, fez o controle incidir sobre cada agente da Administração, desde que responsável por bens e valores públicos. A inovação ficou por conta do estabelecimento da verificação do cumprimento do programa de trabalho consubstanciado em termos financeiros, constituindo-se na pedra angular para o exercício do controle voltado para resultados na Administração Pública, além do controle especificamente legalístico.

A Constituição de 1988 representou significativo avanço no que pertine à fiscalização e controle, em decorrência da criação de sistemas de controle interno nos Poderes Legislativo e Judiciário e da determinação de que, juntamente com o do Poder Executivo, esses sistemas fossem mantidos de forma integrada.

Houve ampliação em relação ao texto constitucional anterior, ou seja, o controle interno então introduzido tem como incumbências: avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual; averiguar a execução dos programas de governo e dos orçamentos; comprovar a legalidade e avaliar os resultados, tanto quanto à eficácia da administração, como da aplicação dos recursos públicos por entidades e direito privado; exercer o controle das

operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da Administração; e, apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

A Lei nº 10.180, de 06 de fevereiro de 2001, organiza e disciplina os Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal, além de outras providências. As competências e objetivos a serem atingidos encontram-se expressados no referido texto legal, além de dispor no artigo 21, *verbis* : “O Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal compreende as atividades de avaliação do cumprimento das metas previstas no plano plurianual, da execução dos programas de governo e dos orçamentos da União e de avaliação da gestão dos administradores públicos federais, utilizando como instrumento a auditoria e a fiscalização.”

A referida lei estabelece um órgão central de controle, cujos demais órgãos do poder público se sujeitam à fiscalização, determinando, ainda, que os órgãos setoriais fiquem sujeitos à orientação normativa e à supervisão técnica do órgão central do Sistema, sem prejuízo da subordinação ao órgão cuja estrutura administrativa estiverem integrados.

O órgão central e os órgãos setoriais medem a eficiência do administrador e da organização que dirige com o sentido de saber se prestaram os serviços que lhes compete. E, quando não se produzem resultados satisfatórios, é por meio desses órgãos que se identificam as razões e procuram-se os meios para correção.

Assim, se procura desenvolver ações não somente de caráter repressivo, mas, sobretudo, preventivo e sistemático, de modo a buscar identificar as causas das práticas abusivas e ilegais, a estruturar mecanismos que permitam o combate permanente das fraudes, desvios, desperdícios e irregularidades, além do salutar desafio ao cumprimento das metas traçadas estrategicamente pela administração pública.

Um dos mais importantes acontecimentos para os órgãos de controle da Administração, ocorridos nos últimos anos, foi a introdução de técnicas de auditoria para analisar os atos da Administração Pública.

Os órgãos de fiscalização originalmente buscavam analisar os atos da Administração apenas sob o ponto de vista legal. Assim, o especialista em Direito era o principal encarregado da verificação do ato do dirigente público, ficando relegada para outro plano sua consequência econômica. Nos últimos anos este caminho está mudado com a introdução, generalizada, entre os órgãos de controle (Tribunais ou Controladorias), de técnicas de auditoria que abraçam uma análise legal, econômica, orçamentária e contábil dos atos da Administração.

Este controle de mérito, que procura verificar a economicidade do ato do administrador, é, sem dúvida, a principal marca das Controladorias. Somente nos anos recentes os Tribunais de Contas vêm se libertando do mero controle de legalidade para adotar meios de fiscalização mais eficientes, dentre eles o que privilegia as auditorias, como acontece no controle de mérito ou gestão. Neste tipo de controle, por exemplo, procura-se verificar a relação existente entre o serviço ou obra realizada e o respectivo custo.

Os órgãos de controle das contas e bens públicos, quer apareçam como órgão colegiado (Tribunais de Contas), quer de forma unipessoal (Controladorias), detêm, nos dias atuais, a importante e indispensável tarefa de fiscalizar as receitas e despesas da Administração. Os Tribunais e Controladorias são hoje presenças relevantes nos Estados modernos, sendo tanto maior seu destaque quanto maior for o avanço de suas instituições democráticas.

Ressalta, portanto, a índole de controle externo que tanto é conferida aos Tribunais de Contas, quanto as Controladorias. Sendo que estas têm como característica principal o fato de

serem órgãos de assessoria e desenvolvimento. Motivo que impede o avanço no estudo, em razão do objeto do presente trabalho estar circunscrito ao controle interno.

### III. A EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL

Visando uma melhor compreensão do tema, apresentam-se algumas considerações acerca do sistema de controle na administração pública em outros países.

A necessidade da implantação de sistemas de controle da gestão pública sempre esteve presente em todas as épocas e percebidas por todos os povos, seja qual for o tipo de organização estatal, tendo como exceções apenas os países com estrutura organizacional ultrapassada ou com governos de regime ditatorial, cujo controle fica ao alvedrio do ditador de plantão.

As leis de Manu, na Índia, os hieróglifos egípcios, as leis de Moisés, todos sempre estabeleceram normas acerca de como se devem aplicar os fundos públicos, sendo que na Grécia e em Roma não só existiu uma legislação muito ampla acerca das finanças do Estado, como instituições de controle semelhantes às atuais.

Conquanto o objetivo seja o mesmo em qualquer país do mundo, ou seja, exercer o controle da Administração Pública, existem dois sistemas distintos, a saber: o de controladorias e o de Tribunais de Contas.

### III.1 *Sistema de Controladorias*

Este sistema aparece, geralmente, nos países de origem anglo-saxônica. Teve origem na Inglaterra como órgão de auditoria para socorrer o Parlamento na fiscalização das contas públicas.

Adotam-no, além da Inglaterra, os Estados Unidos da América, Canadá, Dinamarca, Irlanda, Nova Zelândia, África do Sul, Israel, Austrália, Índia, México, Venezuela, Colômbia, Chile, Bolívia, Paraguai, entre outros.

Encontra-se no Relatório de Auditoria realizado pelo Tribunal de Contas da União nos postos diplomáticos do Brasil na África do Sul, na Austrália e na Nova Zelândia (DOU 19/11/2001, seção I, p. 133) os seguintes destaques:

- a) Na África do Sul o controle externo compete ao Congresso Nacional com a fiscalização realizada por uma Controladoria-Geral, cujo titular é o Auditor-Geral – aprovado pelo Parlamento, com mandato de sete anos, não podendo ser reconduzido, nem deposto do cargo. O Auditor-Geral é independente e se sujeita tão somente à Constituição e à Lei, devendo prestar contas ao Congresso. O Escritório do Auditor-Geral dispõe de servidores recrutados da própria administração pública, podendo utilizar-se dos serviços prestados por firmas privadas de auditoria.
- b) A Austrália possui o Escritório Australiano de Auditoria Nacional, tendo como chefe o Auditor-Geral, nomeado pelo Governador-Geral, por recomendação do Primeiro-Ministro. Ressalta-se que, segundo o relatório, num país com um inexpressivo índice de analfabetismo, é, no mínimo curioso, saber que os

parlamentares têm pouco conhecimento do papel do Auditor-Geral e que os relatórios de auditoria apresentados não são muito usados pelos referidos parlamentares.

- c) Na Nova Zelândia o controle externo está a cargo do Parlamento, tendo o Escritório do Controlador e Auditor-Geral como principal instrumento de controle. O Controlador e Auditor-geral é fiscal de todas as entidades públicas, e para realizar seus trabalhos de auditoria conta com a assistência de firmas de auditoria do setor privado. Além do controle externo, existe uma agência dedicada exclusivamente a apurar irregularidades graves no âmbito da administração pública.

### III.2 *Sistema de Tribunais de Contas*

- a) Tribunal de Contas de Portugal: A Constituição da República Portuguesa situa o Tribunal de Contas entre os Tribunais, conferindo-lhe a natureza de órgão de soberania, independente e apenas sujeito à lei. Tem a mesma categoria do Supremo Tribunal de justiça. O Tribunal de Contas tem sede em Lisboa e seções regionais em Açores e Madeira. Na sede, o Tribunal de Contas é composto pelo presidente e dezesseis juízes; em cada seção regional há um único juiz conselheiro. O Presidente é nomeado e exonerado pelo Presidente da República, sob proposta do Governo. Os juízes são nomeados pelo Presidente do Tribunal, após realização de concurso público e gozam das garantias de independência e imparcialidade comum aos juízes dos outros tribunais. O Tribunal de Contas não se integra na hierarquia judiciária, constituindo, por si só, uma ordem autônoma de tribunais, a par dos judiciais, administrativos, militares e do tribunal constitucional.

- b) Na Itália, o Tribunal de Contas, previsto no artigo 103 da Constituição, tem seu Presidente nomeado pelo Presidente da República, enquanto os juizes de contas são concursados. A *Corte dei Conti* nasceu em 1862, como a longa *manu* do Parlamento, para conhecer e controlar a Administração e transmitir o resultado ao Parlamento. Interessante destacar que, pela Constituição, existe dois tipos de controle: o Controle Preventivo de legitimidade restrito somente aos atos do Governo e o Controle Posterior para todos os atos da administração pública, exercendo não somente o controle de legitimidade, mas também o controle das ações e de gestão da despesa e do orçamento.
- c) Tribunal de Contas da Espanha: é uma instituição de relevância constitucional, vez que está prevista no artigo 136 da Constituição Espanhola. O Tribunal de Contas é uma instituição independente e eminentemente técnica, e tem duas funções essenciais: a fiscalização e a jurisdicional.

Como principais características dos órgãos de controle no mundo podemos citar:

- a) Devem emitir parecer anual sobre as contas gerais dos governos;
- b) Na maior parte, o sistema adotado é o da fiscalização concomitante e posterior dos atos da Administração. O controle prévio está em desuso atualmente;
- c) Na maioria dos países, os tribunais de contas ou controladorias são autônomos, situados ao lado do Parlamento, sem subordinação a nenhum Poder;
- d) São órgãos públicos e seus membros gozam de garantia da magistratura ou equivalente;
- e) Exercem o controle da legalidade, o econômico e o de mérito;
- f) Suas existências e competências têm previsão constitucional;

- g) Não se subordinam ao Poder Legislativo;
- h) Não integram o Poder Executivo.

#### IV. O CONTROLE INTERNO NO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RJ

Como poderíamos identificar o tipo de controle interno praticado pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro? Na realidade esse trabalho busca, essencialmente, provocar reflexões sobre a sedimentação desse novel instrumento de garantia do cumprimento da gestão estratégica proposta pela instituição.

Portanto, partindo do princípio de que a norma pode ser conceituada como controle interno e tomando por base as Normas Brasileiras para o Exercício da Auditoria Interna, editadas pela AUDIBRA, que dizem que *controle interno deve ser entendido como qualquer ação tomada pela administração (assim compreendida tanto a Alta Administração como os níveis gerenciais apropriados) para aumentar a probabilidade de que os objetivos e metas estabelecidos sejam atingidos*, poder-se-ia afirmar que um sistema normativo compreende, sem dúvidas, um controle interno para as organizações, tendo em vista que se trata de um instrumento que influencia diretamente a consecução dos objetivos organizacionais.

Este, exatamente, o posicionamento do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, ou seja, instituiu um sistema normativo denominado SIGA (Sistema Integrado de Gestão Administrativa) com o nítido propósito de estabelecer e alcançar o objetivo de bem e fielmente cumprir sua missão institucional. Daí se justifica a inserção na estrutura organizacional de um órgão administrativo com *status* de Diretoria Geral, dotando-o de



estrutura suficiente para passar do foco prioritário no controle prévio para o controle concomitante e *a posteriori* dos atos de gestão.

Igualmente, poder-se-ia classificar o sistema de formação e desenvolvimento profissional, vulgarmente denominado treinamento, como outro importante controle interno para a instituição.

O Sistema Normativo é parte do sistema de comunicação interna do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, e apenas uma de suas funções é a divulgação dos controles internos relacionados às atividades e negócios. Paralelamente a isso, cabe-lhe a oficialização e veiculação de outras matérias igualmente importantes, tais como: conceitos, procedimentos burocráticos, parâmetros negociais, políticas, diretrizes, estratégias, metodologias, estrutura organizacional, atribuição de responsabilidades, etc.

Mesmo quando um item da norma se refira a um controle interno instituído, ainda assim ela é tão somente o veículo de divulgação, não cabendo a afirmação generalizada de que a própria norma é controle interno. Como exemplo pode-se citar: certa regra estabelece que, para que o Tribunal de Justiça minimize a chance de falhas em um processo de trabalho sobre o qual ele tem exposição a sanções ou prejuízos, um procedimento de conferência deve ser realizado. Nesse caso, o controle interno não é a norma onde está inserida a regra, mas sim o mecanismo de conferência instituído.

Entretanto, se for considerado o conceito de controle interno num nível mais elevado, o sistema normativo, as políticas e diretrizes, e até mesmo a própria estrutura organizacional do Tribunal de Justiça, bem como a atribuição de responsabilidades, poderiam ser considerados legítimos controles internos.

Partindo desse raciocínio, pode-se estabelecer, então que existem planos distintos para tratamento dos controles internos no Tribunal de Justiça.

Num primeiro plano destacam-se os controles internos estratégicos, fundamentais enquanto estruturais e como alicerces para os demais. Num segundo plano, surgiriam os controles internos relacionados aos diversos tipos de riscos aos quais está exposto o Tribunal, e sobre os quais esses controles agem visando à minimização, excetuando-se apenas o risco operacional. Em outras palavras, seriam os controles internos instituídos com objetivo de minimizar os riscos: legal, de crédito, de imagem e de conjuntura. Para facilitar o entendimento, esse segundo grupo de controles será denominado de controle interno diretivo.

Por derradeiro, um terceiro grupo seria composto pelos que chamaríamos de controles internos tipicamente operacionais, responsáveis por garantir a eficácia dos antecessores, minimizando a possibilidade de falhas na realização dos processos de trabalho e na execução das rotinas administrativas estabelecidas. Correspondem ao Plano Anual de Auditoria Operacional, previamente aprovado pela Administração Superior, a que alude a Resolução nº 19 do Órgão Especial do Tribunal de Justiça.

Nesse último grupo, estão toda a gama de procedimentos, instrumentos gerenciais, sistemas informatizados e técnicas de administração instituídos para garantir que os processos (burocráticos ou negociais) se desenvolvam exatamente como planejado, ou seja, com eficiência, eficácia e economia de recursos.

À guisa de exemplificação da atuação do controle interno pretendido pelo Tribunal de Justiça pode-se citar o seguinte fato: para assegurar o alcance dos principais objetivos a instituição estabelece uma política onde traça uma série de diretrizes. Já no nível estratégico o Tribunal toma decisões tendo em vista a presença do risco e a necessidade de controles internos. Essas políticas e diretrizes, assim estabelecidas, compõem o grupo dos controles internos estratégicos.

Em seguida, o Tribunal modela, institui e normatiza sistemáticas de avaliação de riscos visando ao cumprimento das diretrizes estabelecidas na política. Nesse momento o Tribunal está definindo os controles internos diretivos, isto é, quais definições, métodos e processos a instituição utilizará para minimizar o risco da sua atividade.

Perceba-se que tanto no estabelecimento da política (com as diretrizes estratégicas), quanto nas sistemáticas citadas acima, a instituição estaria dando ampla divulgação através do sistema normativo junto a toda a rede operadora das atividades do Tribunal.

A partir desse momento surge o seguinte questionamento: o quê precisaria ser feito para garantir que os controles internos diretivos estabelecidos tenham eficácia e, conseqüentemente, a política traçada seja cumprida? Exatamente nesse ponto surge a necessidade dos controles internos operacionais. No caso citado, seriam estabelecidos, dentre outros: segregação de funções que garantisse a autonomia e isenção necessárias para apontar desvios de conduta dos gestores; sistemas automatizados que impeçam o registro de informações inexatas ou distorcidas; supervisão e conferência dos processos de trabalho que minimizem a possibilidade de falhas humanas, etc.

Esse último nível de controle interno praticado pelo Tribunal de Justiça, de presença intensiva no dia a dia, fecha, então, o sistema de controle interno, desde o nível estratégico ao operacional. Há, ainda, uma outro nível de controle, isto é, o de revisão, que incorpora atividades de apoio ao controle externo, tais como controle e análise de diligências, apoio às equipes de inspeção, acompanhamento dos processos junto ao Tribunal de Contas do Estado, com a criação de alimentação do banco de dados com decisões dessa Corte de Controle Externo.

Depreende-se, portanto, que a dinâmica do sistema de controles internos compreende a hierarquização apresentada pelo Tribunal de Justiça, configurando-se cada nível de controle

como garantia da eficácia do nível antecessor, de sorte que os controles instituídos no nível mais elevado suportem a própria eficácia da instituição.

Conclui-se, ainda, que o controle interno do Tribunal está pulverizado por toda a organização, sob as mais diversas formas, e em níveis diferentes de importância, o que é preponderante, pois se um controle interno operacional falhar, até ser corrigido talvez não tenha havido tantos malefícios. Enquanto que, se falhar um controle estratégico ou diretivo, o preço poderá ser muito mais alto, com abalo, inclusive, da própria imagem da instituição perante a sociedade.

No que pertine à norma, a mesma fica melhor definida, no contexto do controle interno, como o veículo de divulgação dos controles internos estabelecidos pelo Tribunal de Justiça, cabendo ao sistema normativo, como um todo, o *status* de controle interno estratégico.

Esse, em última *ratio*, o panorama do atual modelo de controle interno praticado pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, partindo-se da novel estrutura organizacional, que ainda está em fase de implementação, onde, naturalmente, deverão surgir necessidades de ajustes.

## V. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Estado contemporâneo é um estado em que a atividade administrativa é essencial para a realização de seus fins, especialmente seus fins sociais e políticos. Para conseguir alcançá-los, a Administração Pública, e sua burocracia, é regulada por um amplo leque de regras e princípios constitucionais, legais e infralegais. Fala-se, por isso, entre outras razões, do protagonismo da administração na realização da Constituição, especialmente no campo dos Direitos Fundamentais Sociais, embora não tenha sido esse o escopo do presente trabalho.

Em uma ordem que veio pactuada pela cláusula estruturante “Estado Democrático de Direito”, que para dar concretude a esse princípio fundamental desdobra-se em tantos outros princípios gerais e especiais, especialmente aqueles pertinentes ao capítulo do Direito Constitucional Administrativo, os princípios constitucionais assumem especial tarefa de consecução no plano judicial, administrativo e legislativo.

O administrador e os particulares não só podem quanto devem atender aos imperativos dos princípios, que constituem máximas de otimização de valores constitucionais.

O gestor público ao realizar atos administrativos, e o particular, ao relacionar-se com a Administração ou qualquer de suas ramificações burocráticas, devem ocupar-se, respeitar e fazer com que sejam respeitados os princípios constitucionais que se espraiam sobre a atividade administrativa. Daí exsurge a necessidade do controle da Administração.

O sistema jurídico de um Estado Democrático de Direito, especialmente o subsistema jurídico-administrativo nele inserido, estrutura-se com a necessária abertura para questões novas, cambiantes, imprevistas nas regras legais e constitucionais que exigem, para sua boa, jurídica e razoável inteligência, a interpretação/aplicação dos princípios constitucionais.

No Estado Democrático de Direito, o segredo na atividade administrativa, a *arcana imperii*, é repelida pelo princípio da publicidade dos atos administrativos; a discriminação injusta ou o privilegiamento abusivo vão condenados à incidência do princípio da impessoalidade; a segurança, a certeza, a calculabilidade das expectativas dos indivíduos vão asseguradas pelo princípio da legalidade; a honestidade, a lealdade administrativa, a retidão no agir administrativos vão impostos pelo princípio da moralidade administrativa; a agilidade, o atendimento hígido e eficaz dos serviços públicos, as demandas de seus cidadãos consumidores, a continuidade e regularidade de sua prestação refletem-se nos imperativos otimizatórios do princípio da eficiência. Todos esses princípios, refletidos expressamente no texto constitucional federal, densificam a cláusula do Estado Democrático de Direito em nível jurídico-constitucional-administrativo.

Esses princípios, entre outros, endereçam-se ao objetivo precípua do constitucionalismo: o controle do poder político, o controle do atuar administrativo em face dos direitos da pessoa humana, dos grupos sociais organizados e suas demandas por saúde, educação, justiça, lazer, moradia, segurança e demais elementos que compõem o feixe de valores circundantes da esfera mínima de dignidade exigível por cada pessoa.

Controlar o poder para impedi-lo de cometer injustiças ou compeli-lo a realizar o justo é a aspiração do Direito da atualidade, sobretudo o Constitucional e o Administrativo.

O Princípio do Estado Democrático de Direito (artigo 1º, *caput*, da Constituição Federal) exige que se otimizem, em todos os níveis (legislativo, executivo e judiciário), os instrumentos de controle sobre a administração pública e se maximizem os padrões de conduta material para os gestores e para as instituições administrativas. Donde conclui-se pela necessidade de um rigoroso e efetivo controle interno, objeto desse estudo.

Portanto, o controle da administração pública, *in casu*, o controle do Judiciário Estadual, seu conhecimento e sua prática, constituem as condições sem as quais uma honesta, hígida, eficiente e legítima atividade administrativa não se realizará na República, nem no Estado Democrático de Direito que estamos a construir, dia a dia, neste País.

## VI. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARROSO, Luís Roberto. **Interpretação e aplicação da constituição**. São Paulo: Saraiva, 2000.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de direito constitucional**. 19ª ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

BOBBIO, Norberto. **Teoria do ordenamento jurídico**. Trad. Maria Celeste Cordeiro. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1996.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Malheiros, 1999.

CITADINI, Antonio Roque. **O controle externo da administração pública**. São Paulo: Max Limonad, 1995.

Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988 (atualizada).

COSTA, Adilson Duarte da. Postulados Básicos da Auditoria no Serviço Público. **Revista do tribunal de contas de Minas Gerais**, Belo Horizonte: v. 20, nº 3, jul/set 1996.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 10ª ed. São Paulo: Atlas, 1998.

ESCOBAR, Carlos Ossa. La Recuperacion de la confianza pública. **Informe del controlador General al congreso**. Controladoria General de la República, Colombia, 1999.

FERREIRA, D'Andrea. **O controle da administração pública pelo judiciário (direito aplicado)**. Rio de Janeiro; Renovar, 1998.

FRANÇA, Vladimir da Rocha. **Invalidação judicial da discricionariedade administrativa**. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

MARTINS, Gilberto de Andrade, LINTZ, Alexandre. **Guia para elaboração de monografias e trabalhos de conclusão de curso**. São Paulo: Atlas, 2000.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo**. 20ª ed. São Paulo: Malheiros, 1995.

MOTTA, Paulo Roberto. **Transformação organizacional: a teoria e a prática de inovar**. Rio de Janeiro: Qualitymark, 1999.

Resolução nº 19, **Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro**.



Revista de Direito e Administração Pública, nº 31. Brasília: Ed. Consulex, Janeiro 2001.

ROCHA, Carmen Lucia Antunes. **Princípios constitucionais da administração pública.** APUD FRANÇA, 2000.

SILVA, De Plácido e. **Vocabulário jurídico.** 17ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo.** 13ª ed. São Paulo: Malheiros, 1997.

VASCONCELOS, Edson Aguiar de. **Controle administrativo e parlamentar.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1997.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração.** 10ª ed. São Paulo: Atlas, 1998.