

CONSELHOS DE FISCALIZAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA

Elói Martins Senhoras*

Cândida Alzira Bentes de Magalhães Senhoras**

O termo *conselho de fiscalização* possui uma ampla elasticidade epistêmica à medida que possui diferentes significados embora haja uma convergência mínima para a apreensão de que se refere a um órgão colegiado fundamentado no controle interno ou externo de determinadas atividades, representando portanto um meio de promoção de uma lógica de melhoria contínua com base em um sistema de formulação, avaliação e controle das políticas com interesse à *res pública*.

Em função da temática dos conselhos de fiscalização ser incorporada tardiamente no Brasil sob a influência das discussões de governança, transparência e controle social oriundas da tradição liberal de países anglo-saxões e nórdicos, justamente em um contexto de promulgação da Constituição de 1988 e de modo mais sistemático a partir da década de 2000, a comunidade científica apresenta um volume muito restrito de publicações em língua portuguesa sobre a temática.

Findando corroborar com o mapeamento das discussões científicas sobre os conselhos de fiscalização no Brasil, o presente trabalho tem o objetivo de fazer uma análise sistemática do ciclo evolutivo de produções científicas no tema tomando como referência, tanto, uma revisão integrativa nas plataformas abertas *Google Acadêmico* e *Currículo Lattes*, quanto, uma revisão bibliográfica sobre os conselhos de fiscalização em textos jurídicos.

O universo de publicações científicas produzidas sobre Conselhos de Fiscalização em língua portuguesa mapeado por meio da Plataforma Google Scholar foi de 808 textos, os quais foram produzidos em uma periodização de 3 décadas, entre a promulgação da Constituição de 1988, quando são identificados os instrumentos de Conselhos de Fiscalização, até se chegar ao ano de 2018, período de consolidação dos dados da presente pesquisa.

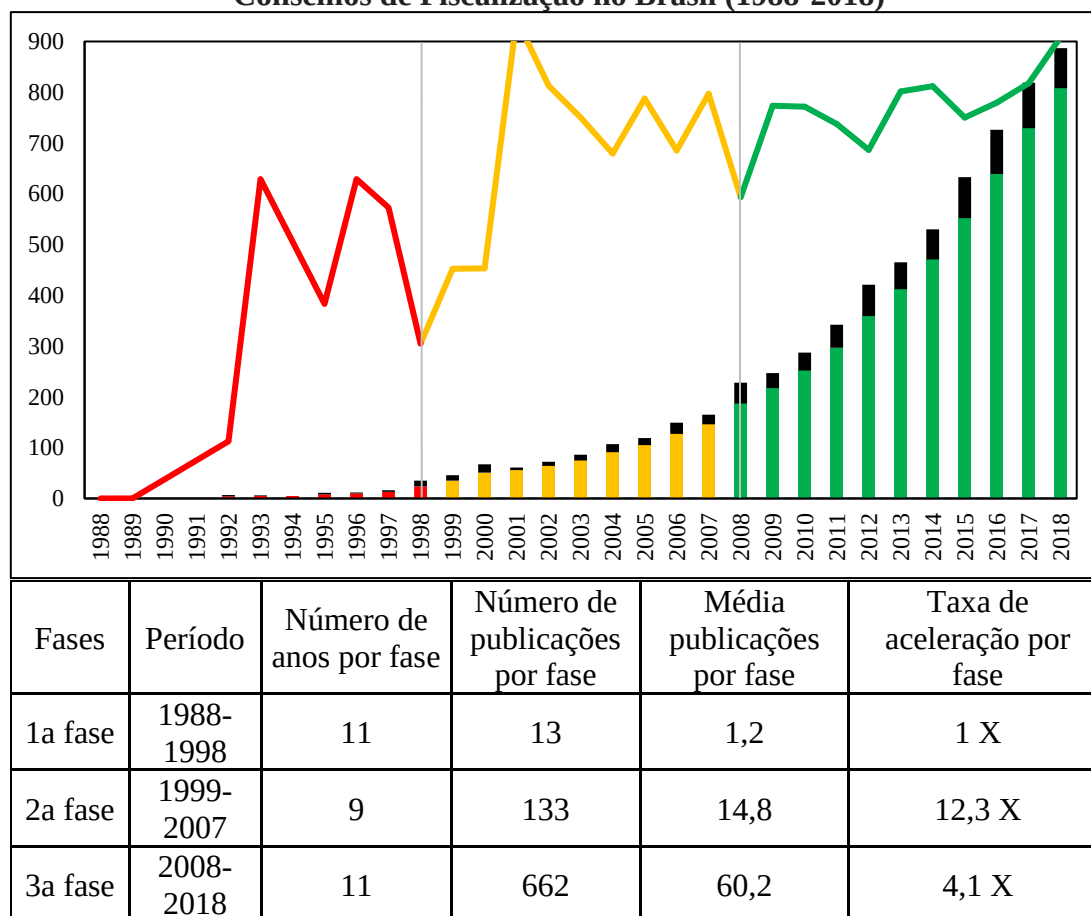
A evolução das publicações sobre Conselhos de Fiscalização pode ser compreendido por meio da identificação de um ciclo de vida crescente no qual existem 3 marcos de periodização, os quais são manifestam distintos padrões específicos de desenvolvimento e publicização das pesquisas em

* Delegada da Polícia Civil do Estado de Roraima, especialista em Direito Penal e Processo Penal e mestre em Desenvolvimento Regional da Amazônia pela Universidade Federal de Roraima (UFRR). E-mail para contato: candidasenhoras@gmail.com.

** Professor da Universidade Federal de Roraima (UFRR). Especialista, mestre, doutor e pós-doutor em Ciências Jurídicas. E-mail para contato: eloisenhoras@gmail.com. Outros trabalhos do autor podem ser encontrados em www.eloisenhoras.com.

razão das diferenças existente no número de publicações por fase e na taxa de aceleração no surgimento de novos textos científicos na temática (quadro 1).

Gráfico 1 – Evolução das publicações sobre Conselhos de Fiscalização no Brasil (1988-2018)



Fonte: Elaboração própria (SENHORAS; SENHORAS, 2019a). Base de dados: Google Scholar (2019).

Em uma primeira fase, identificada por um *padrão de crescimento embrionário*, há um período de 11 anos entre 1988 e 1998, no qual são registradas as primeiras publicação sobre Conselhos de Fiscalização, totalizando apenas 11 textos, o que representa uma média aproximada de lançamento de um novo texto a cada ano (taxa de 1,2 publicações por ano).

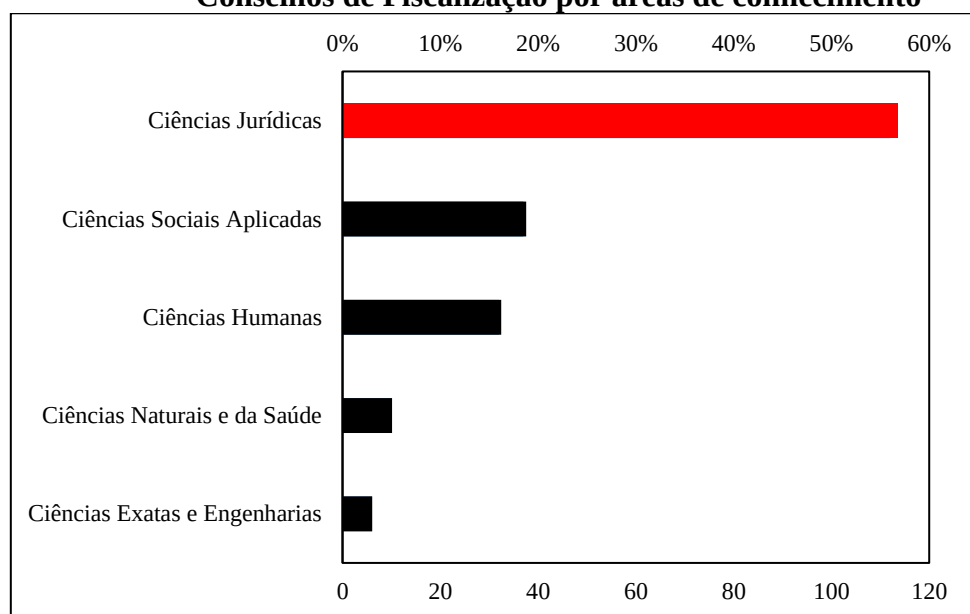
Em uma segunda fase, caracterizada por um *padrão de maturação*, a temática sobre Conselhos de Fiscalização adquire regularidade quanto à publicação anual, razão pela qual em apenas 9 anos foram publicados 133 textos, concentradamente na área de Ciências Jurídicas, o que representou uma taxa média de 14,8 novos escritos na temática por ano entre 1999 e 2007, caracterizada por uma média volatilidade em relação ao período anterior.

Em uma terceira fase, chamada de *desenvolvimento institucional*, em 11 anos, entre os anos de 2008 e 2018, o campo de estudos sobre Conselhos de Fiscalização se consolida incrementalmente, tanto, quantitativamente, com um total de 662 novas publicações, quanto, qualitativamente em razão

do crescente aumento de área do conhecimento que versam conteúdo específico sobre o tema, demonstrando ser esta uma fase de estruturação dos debates com uma menor volatilidade no surgimento de obras em comparação às fases anteriores.

Este restrito universo de apenas 808 publicações científicas sobre Conselhos de Fiscalização demonstra que houve uma franca evolução na produção científica que se manifesta ainda com um baixo grau de maturação institucional da temática não apenas em função do baixo dimensionamento *quantitativo*, mas também em função de um limitado dimensionamento *qualitativo* relacionado ao baixo grau de diversificação do conteúdo, produzido com contribuições de 197 distintos pesquisadores cadastrados na Plataforma Lattes (CNPq, 2019), oriundos de 5 grandes áreas do pensamento científico.

Gráfico 2 – Perfil dos pesquisadores sobre Conselhos de Fiscalização por áreas de conhecimento



Fonte: Elaboração própria (SENHORAS; SENHORAS, 2019b). Base de dados: Plataforma Lattes (2019b).

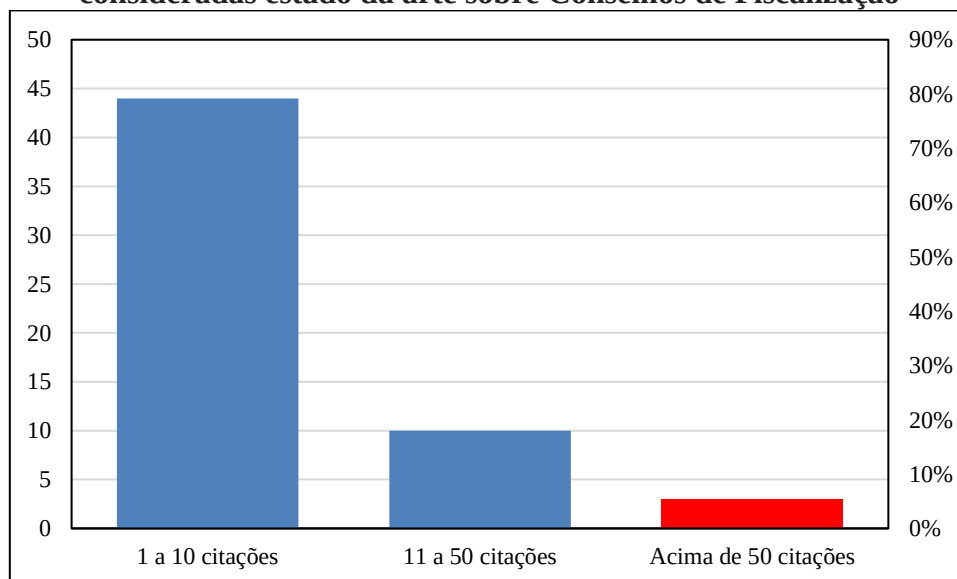
Conforme se observa no gráfico 2, os pesquisadores com pesquisas científicas sobre conselhos de fiscalização são majoritariamente do campo de Ciências Jurídicas (57%), dentro de um universo emergente e relativamente limitado a apenas 197 pesquisadores devido à maturação recente do boom de novas publicações a partir do ano de 2008, refletindo assim avanços materiais tímidos dos conselhos de fiscalização no controle interno e externo.

A baixa massa crítica de pesquisadores e publicações refletem o baixo grau de materialidade dos conselhos de fiscalização na *res-pública* e uma clara assimetria entre maior efetividade dos conselhos de fiscalização profissional *vis-à-vis* aos conselhos de fiscalização dos Poderes Públicos e dos órgãos da Administração Pública, demonstrando assim como o controle social tem sido timidamente desenvolvido no país, principalmente a partir da década de 2000, momento em que o

campo de estudos sobre a temática expandiu suas publicações ao longo das fases 2 e 3, entre 1998 e 2018.

Finando mapear o estado da arte das publicações sobre conselhos de fiscalização publicados em língua portuguesa, com base nos textos com maior relevância bibliométrica em termos de número de citações, a pesquisa demonstrou que dos 808 textos publicados, apenas 57 constavam com algum tipo de citação, sendo baixo o grau de referenciamento por parte dos pares (gráfico 3).

Gráfico 3 – Volume de citações das publicações consideradas estado da arte sobre Conselhos de Fiscalização



Fonte: Elaboração própria (SENHORAS; SENHORAS, 2019a). Base de dados: Google Scholar (2019).

Embora a maioria das 808 publicações existentes sejam da área de Ciências Jurídicas, nenhum texto produzido por pesquisadores ou operadores do Direito ultrapassou 10 citações, demonstrando assim baixíssimo autorreferenciamento na temática de Conselhos de Fiscalização, uma limitada capacidade de conformação doutrinária entre os pares, bem como uma restrita convergência nas discussões para dois flancos: a) conselhos de fiscalização profissional, e, b) conselhos de fiscalização de dos Poderes Públicos e dos órgãos da Administração Pública.

Por um lado, os *conselhos de fiscalização de exercício profissional* possuem previsão constitucional e legal prévia ou posterior à Constituição de 1988 em função da existência de exigências normativas de regulação profissional pelo Estado em prol do interesse público, razão pela qual ele delega de modo indireto a fiscalização e controle à expertise de natureza autorreguladora dos conselhos de fiscalização profissional específicos.

Os conselhos de fiscalização profissional são órgãos com identidade, personalidade e capacidade jurídica criados de modo delegado pelo Estado para administrar e fiscalizar o exercício de profissões regulamentadas por lei federal por meio de um colegiado de profissionais da área,

eleitos por seus pares, não obstante nem toda profissão possua exigência legal para um conselho de fiscalização (MAURIQUE, 2013; MEDAUAR, 2014; QUEIROZ, 2016).

Diversos conselhos, em sua origem, foram criados com personalidade jurídica de direito público, porém, após o advento da Constituição de 1988, foi publicada a Lei nº 9.649/1998, que lhes atribuiu personalidade jurídica de direito privado e vedou manterem com a Administração Pública qualquer vínculo funcional ou hierárquico. Instituiu-se o problema. Afinal, seriam de direito público ou privado? A questão bateu às portas do STF, no leading case da ADI nº 1.717-6. Foi afastada a sua personalidade jurídica de direito privado, prevalecendo o entendimento de sua natureza jurídica de autarquia, pois exercem poder de polícia, de tributar e de punir (REOLON, 2018, p. 9).

Por outro lado, os conselhos de fiscalização dos Poderes Públicos e dos órgãos da Administração Pública estão fundamentados por dispositivos constitucionais e supraconstitucionais que deram origem a uma complexa arquitetura institucional do Estado Democrático de Direito em termos de controle interno e externo a fim de se avançar a transparência pública e fortalecer o sistema de *check and balances* interinstitucionais.

No âmbito do controle interno ou horizontal, os conselhos de fiscalização são estruturas orgânicas de controle próprias de cada um dos órgãos que compõem a Administração Pública Direta e Indireta, os quais visam promover melhorias contínuas em termos de gestão segundo uma lógica endógena de autorregulação, sendo claramente estimulados com a Reforma Administrativa do Estado de natureza gerencialista a partir do governo Fernando Henrique Cardoso (SENHORAS, 2013; SENHORAS e SENHORAS, 2018).

Partindo de uma concepção de administração pública gerencialista, os conselhos de fiscalização caracterizados como de controle interno, são materializados na Administração Pública brasileira pelo próprio corpo funcional de desenvolvimento das políticas públicas, de modo que estão presentes gestores públicos como ministros, secretários, servidores e funcionários públicos findando a melhoria dos processos internos em termos de execução, avaliação e controle, razão pela qual se difundiram órgãos de controladoria.

No âmbito do controle externo ou vertical, os Conselhos de Fiscalização estão tradicionalmente fundamentados no controle social indireto em relação ao Poder Executivo, Legislativo e Judiciário, sendo tradicionalmente fundamentado nas casas legislativas (federal, estaduais e municipais) com o auxílio do Tribunal de Contas da União, os Tribunais de Contas dos Estados.

Observa-se que a lógica do controle externo é fundamentada em um sistema de fiscalização de um Poder em relação aos demais, que no caso do Brasil se materializa claramente pelo papel dos Poderes Legislativos e dos seus respectivos Conselhos de Fiscalização federal, estadual e municipal, presentes, conformados por diferentes Tribunais de Contas, quanto, por conselhos de fiscalização setoriais.

Em um primeiro plano federativo, os conselhos de fiscalização federal se alicerçam em comissões específicas do Congresso Nacional e no próprio papel do Tribunal de Contas da União (TCU), não obstante tenham surgido conflitos de competência entre este, e o controle interno dos emergentes Conselhos Nacional de Justiça (CNJ) e do Ministério Público (CNMP) e a própria Controladoria Geral da União (CGU) (BARROSO FILHO, 2017).

Em um segundo plano federativo, os conselhos municipais e estaduais de fiscalização de temáticas específicas nas políticas públicas, como educação e cultura, saúde, segurança pública, assistência social, proteção a grupos minoritários, entre outras áreas, representam espaços públicos de controle externo para formulação, avaliação e controle das políticas públicas setoriais, os quais passaram a adquirir crescente destaque legal com a descentralização das políticas públicas com a Constituição de 1988 (SENHORAS, 2003).

Embora os conselhos municipais e estaduais idealmente devessem possuir uma composição plural e paritária entre representantes do Estado e da Sociedade Civil com o objetivo deliberativo funcional para garantir os interesses públicos, na prática se tornaram de modo transversal no Brasil em instâncias com letargia operacional que funcionam com base em uma lógica puramente fisiologista e comandada pelos interesses de rentismo econômico com base na troca de favores entre políticos e conselheiros.

Conclui-se com base nos resultados apresentados que os debates jurídicos sobre os conselhos de fiscalização são relativamente restritos no Brasil devido à baixa densidade material destas instituições internalizadas com dificuldade muito recentemente na vida pública brasileira, o que se refletiu em uma baixa massa crítica em termos de limitação de doutrina e de doutrinadores, limitada a discussões em dois flancos, tanto, sobre mecanismos de controle, ligados ao interesse corporativista de determinadas categorias profissionais, quanto, sobre os controles social e funcional Poderes Públicos e dos órgãos da Administração Pública.

Referências

- MAURIQUE, J. A. “Conselhos: Controle Profissional, Processo Administrativo e Judicial”. In: FREITAS, V. P. (coord.). *Conselhos de fiscalização profissional: doutrina e jurisprudência*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.
- MEDAUAR, O. *Direito administrativo moderno*. São Paulo: Revistas dos Tribunais, 2014.
- REOLON, J. F. *Conselhos de fiscalização: curso completo*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2018.

SENHORAS, E. M. “Híbridez Político-Cultural na Administração Pública e Seu Papel Estruturante na Polêmica sobre os Efeitos da Contratação de Servidores sem Concurso”. *Revista Síntese Direito Administrativo*, vol. 87, 2013.

SENHORAS, E. M. “Políticas Públicas nos Anos Noventa: Um Ensaio sobre as Causas e Implicações da Crise do Estado Brasileiro de Bem-Estar Social”. *Revista Oikos*, vol. 2, 2003.

SENHORAS, E. M.; SENHORAS, C. A. B. M. “Debates sobre o combate ao nepotismo na Administração Pública brasileira”. *Governet. Boletim Recursos Humanos*, n. 159, julho, 2018.

SENHORAS, E. M.; SENHORAS, C. A. B. M. *Levantamento de publicações sobre Conselhos de Fiscalização por meio da Plataforma Google Scholar (1988-2018)*. Boa Vista: UFRR, 2019a.

SENHORAS, E. M.; SENHORAS, C. A. B. M. *Levantamento de publicações sobre Conselhos de Fiscalização por meio da Plataforma Lattes (1988-2018)*. Boa Vista: UFRR, 2019b.