



**APONTAMENTOS HISTÓRICOS E NORMATIVOS SOBRE O
CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
BRASILEIRA: PERSPECTIVAS NO COMBATE À CORRUPÇÃO**

**HISTORICAL AND NORMATIVE APPOINTMENTS ABOUT
BRAZILIAN EXTERNAL PUBLIC ADMINISTRATION CONTROL:
PERSPECTIVES IN CORRUPTION COMBAT**

<i>Recebido em:</i>	08/06/2021
<i>Aprovado em:</i>	13/06/2022

Rogério Gesta Leal¹
Chaiene Meira de Oliveira²

RESUMO

O presente artigo visa realizar uma breve análise histórica e normativa acerca do controle externo da administração pública enquanto instrumento de combate à corrupção. Assim, visa-se responder ao seguinte problema de pesquisa: quais são as possibilidades de utilização do controle externo da administração pública enquanto instrumento de combate à corrupção? Para isso, em um primeiro momento serão analisados os aspectos introdutórios

¹ Doutor em Direito. Desembargador no Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. Endereço eletrônico: gestaleal@gmail.com

² Doutoranda e Mestre em Direito na Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC) com bolsa CAPES modalidade II. Especialista em Direito Penal e Processual Penal na Fundação Escola Superior do Ministério Público – FMP. Advogada. Endereço eletrônico: chaienemo@outlook.com



em relação ao fenômeno da corrupção, destacando suas características principais. Após, será realizado um estudo descritivo sobre o controle externo da administração pública no Brasil destacando os principais marcos normativos. Por fim, realizar-se-á uma breve análise sobre as possibilidades de utilização do controle externo enquanto instrumento de combate à corrupção sem esgotar o seu estudo tendo em conta que se trata de uma pesquisa em estágio inicial.

Palavras-chave: Administração Pública. Controle externo. Corrupção.

ABSTRACT

The present article aims to realize a brief analysis historical and normative about external control of public administration as an instrument to combat corruption. In this way, it is intended to answer the follow problem: what are the possibilities of external control of public administration as an instrument to combat corruption? For this, at a first moment it will be analysed the introductory aspects of corruption phenomenon and it mainly characters. After, it will be realized a descriptive study about external control of public administration in Brazil highlighting the mainly legal institutes about it. In the end, it is intended to realize a brief analysis about the possibilities of using external control as an instrument to combat corruption without exhausting this study in view is a recent research.

Key-words: Public Administration. External control. Corruption.

1 Introdução

O presente estudo objetiva realizar uma análise histórica e normativa acerca do controle externo da administração pública enquanto instrumento de combate à corrupção.



Como problemática de pesquisa, levanta-se o seguinte questionamento: quais são as possibilidades de utilização do controle externo da administração pública enquanto instrumento de combate à corrupção?

No que se refere a metodologia utilizada, optou-se pela utilização do método de abordagem dedutivo, uma vez que partindo dos pressupostos gerais quanto ao controle da administração pública passa-se a análise específica do controle externo da administração pública e o combate à corrupção. Em relação ao método de procedimento, o bibliográfico e, no que se refere às técnicas de pesquisa, elas estarão resumidas à pesquisa bibliográfica em livros, revistas, periódicos, notícias, teses, dissertações, dentre outros meios.

A pesquisa justifica-se pelo fato de que a corrupção é um fenômeno complexo e multifacetário de maneira que o combate às práticas corruptivas é um desafio não somente no Brasil, mas a nível global demandando não apenas a edição de textos normativos, mas também de medidas extrajudiciais e políticas públicas. Assim, se faz necessário estudar quais os mecanismos disponíveis para o combate à corrupção e de que forma estes podem ser utilizados.

Para isso, em um primeiro momento serão analisados os aspectos introdutórios em relação ao fenômeno da corrupção, destacando suas características principais com ênfase em definir um significado do que este termo significa tendo em conta que há uma dificuldade em estabelecer um conceito único do que pode ser considerado como corrupção.

Após, será realizado um estudo descritivo sobre o controle externo da administração pública no Brasil destacando os principais marcos normativos. Neste tópico, o foco principal será a Constituição de 1988 tendo em vista que a partir do texto constitucional ocorreram significativas mudanças tanto na estrutura da administração pública quanto nos mecanismos de controle, seja este interno, social ou externo, sendo o último o foco deste estudo.

Por fim, realizar-se-á uma breve análise sobre as possibilidades de utilização do controle externo enquanto instrumento de combate à corrupção sem esgotar o seu estudo



tendo em conta que se trata de uma pesquisa em estágio inicial. Com isso, o presente trabalho visa contribuir com os estudos realizados sobre o tema possibilitando a ampliação das discussões e conseqüentemente a busca por melhores resultados na utilização do controle externo como um meio complementar de combate à corrupção.

2 A corrupção enquanto fenômeno: apontamentos introdutórios

Ao estudar o fenômeno da corrupção, uma das maiores dificuldades é estabelecer um conceito sobre o que pode ser considerado como uma prática corruptiva tendo em vista as múltiplas faces que esta assume de acordo com o local, o contexto a até mesmo sobre qual prisma está sendo realizada determinada análise. Cumpre salientar que a dificuldade em estabelecer uma conceituação precisa não é exclusividade dos doutrinadores brasileiros, mas também estrangeiros, conforme passa-se a analisar.

A corrupção segundo estudos realizados por Garcia (2013), pode ser definida ainda como um fenômeno social, a qual surge e se desenvolve de acordo com as características do local na qual está inserida. Para o autor, a corrupção não pode ser analisada isoladamente, devendo sempre ser verificada em conformidade com as características da sociedade em que está presente. Ou seja, a percepção da corrupção não ocorre de modo isolado, mas sim, está atrelada ao contexto histórico, normativo e o social no qual o fenômeno insere-se.

Neste mesmo sentido, Nascimento (2014), afirma que diante da dificuldade de conceituar o fenômeno da corrupção, há de ser levado em consideração não somente o contexto, mas também a abordagem, seja jurídica, econômica, cultural, sociológica, antropológica, policial, política, filosófica ou jornalística. Com isso, surge a concepção de que a corrupção é um fenômeno multifacetado e plural, o que o torna ainda mais complexo tanto em nível de estudo quanto na prevenção e combate.

Por sua vez, Leal (2013) entende que há uma dimensão simbólica do que significa a corrupção em termos democráticos sendo que esta independe dos efeitos práticos ou se



ocorreu a consumação de algum benefício ou não tendo em vista que a discussão está centrada nas bases principiológicas das relações sociais e ainda na confiança em relação as instituições representativas.

Ademais, conforme anteriormente mencionado, há de ser considerado que a dificuldade em conceituar o fenômeno da corrupção não é algo exclusivamente local, uma vez que ao analisar a doutrina estrangeira acerca do tema, os autores também enfrentam esta problemática. Com isso, é possível afirmar que a corrupção é um problema que está presente a nível global nas mais variadas formas, a fim de exemplificar tal característica, seguem conceituações de autores estrangeiros. Assim, Etzioni (1984, p. 04) entende que a corrupção pode ser compreendida como um comportamento mal ou perverso de modo que o ato de corromper é fazer com que uma situação favorável se torne desfavorável. O autor define ainda que a corrupção não é perpetrada somente por agentes públicos, mas também por agentes privados, podendo ser entendida como o uso dos bens públicos para obter vantagens particulares.

Nesta mesma linha, Rose-Ackerman (2001) define que a corrupção pode ser compreendida como um comportamento desonesto, o qual envolve posições políticas como forma de obter ganhos particulares. Como exemplo, a autora narra a situação em que os políticos desonestos em conjunto com os agentes públicos se ajudam mutuamente para obter vantagens. Pelo fato de suas ações serem ilegais, eles precisam confiar que os beneficiários não irão revelá-las. Considerando a ideia de que a corrupção é um desvirtuamento dos interesses públicos para obtenção de interesses particulares, necessária a observação trazida por Bitencourt e Reck (2015), sobre a amplitude do que é considerado patrimônio público, os quais entendem que o patrimônio público não compreende somente os bens públicos, mas também os serviços sejam aqueles que garantem os direitos dos cidadãos e ainda a imagem do poder público.



Mesmo que brevemente, se faz necessário destacar que o problema da corrupção, embora tenha adquirido cada vez mais notoriedade, não é recente na história brasileira uma vez que conforme estudos verificou-se que sua origem remonta à América Portuguesa, momento histórico em que o Brasil era uma colônia pertencente a Portugal. Além disso, as patologias corruptivas foram ganhando diferentes conotações de acordo com o período que o país enfrentava, o que pode ser verificado no próprio histórico legislativo brasileiro uma vez que ainda em 1890 já havia a menção constitucional de mecanismos de controle da administração pública, o que será estudado em sequência.

Com base nos autores anteriormente referidos, denota-se que embora não haja um consenso em definir uma conceituação precisa sobre o que é corrupção, o entendimento majoritário é de que as patologias corruptivas estão intimamente ligadas ao mau uso do patrimônio público com a finalidade de obter vantagens particulares. Ademais, verificou-se que a sua ocorrência é visualizada tanto na esfera pública quanto na esfera privada, motivo pelo qual com a intensificação das relações entre a administração pública e o mercado, a necessidade de prevenção e combate às práticas corruptivas se torna cada vez mais necessária de modo que o controle externo é visto como um destes mecanismos conforme será analisado no próximo tópico deste estudo.

3 O controle externo da administração pública no Brasil

Em busca de uma definição do que vem a ser o controle externo, transcreve-se o conceito trazido na página do Senado Federal, a qual traz de maneira ao mesmo tempo sucinta e completa a definição e de que forma é exercida tal modalidade de controle no Brasil. Posteriormente, realizar-se-á uma breve análise do histórico legislativo do controle da administração pública brasileira trazendo as principais normas sobre a temática.

Conforme consta no site do Senado Federal, o controle externo pode ser compreendido como sendo “a fiscalização exercida pelo Congresso Nacional sobre os atos e atividades da administração pública” com o objetivo de evita que tais atos se desviem das normas legais



previamente estabelecidas. O controle externo abrange a fiscalização contábil, financeira, orçamentaria, operacional e também patrimonial e visa verificar não somente a legalidade dos atos, mas também a sua legitimidade, economicidade, aplicação de subvenções e ainda a renúncia de receitas (BRASIL, < <https://www12.senado.leg.br>>).

Ainda segundo a definição apresentada no referido site, o controle externo trata-se de um controle político por excelência das atividades do Estado, exercido pelo Poder Legislativo, o qual objetiva a comprovação da probidade dos atos da administração, além da regularidade dos gastos e o correto emprego dos bens, valores e do dinheiro público como um todo. Por fim, é referido que no Brasil, “o controle externo exercido pelo Poder Legislativo conta com o auxílio pelo Tribunal de Contas da União”. Historicamente, o controle externo da administração pública no Brasil é centrado na figura do Tribunal de Contas, sendo que embora tenham ocorrido tentativas anteriores, este foi instituído somente em 1890, com a aprovação do Decreto nº 966, de 07 de novembro de 1890.

Segundo Bugarin (2000), foi em 1892 que o Tribunal de Contas ganhou executoriedade a partir do texto constitucional de 1891, o qual previa que caberia a instituição liquidar as contas da receita e despesa, bem como verificar a sua legalidade devendo esta atividade ser anterior a prestação de contas ao Congresso Nacional. Conforme observa o autor, o Tribunal de Contas na Carta Política de 1891 não estava situado em nenhum dos três poderes, recebendo condição de órgão autônomo previsto no Título V da referida Constituição, o qual versava sobre as disposições gerais.

A Constituição de 1934 manteve o Tribunal de Contas, atribuindo a este novas funções, deixando de prever expressamente a qual dos poderes estaria vinculado da mesma forma como ocorreu na Constituição anterior, definindo o Tribunal de Contas como um órgão de cooperação do Estado. Na sequência, Bugarin (2000), refere também que em sequência com a Constituição de 1937, foram mantidas as mesmas funções do Tribunal de Contas, acrescentando a competência deste para julgar a legalidade dos contratos elaborados pela



União. Somente na Constituição de 1946 é que o Tribunal de Contas passou a estar inserido no capítulo que versava sobre o Poder Legislativo e como inovação foi atribuída a função do julgamento da legalidade das aposentadorias. Ainda segundo Bugarian (2000), foi na Constituição de 1967 que o termo “controle externo” apareceu de forma expressa pela primeira vez, sendo que caberia ao Congresso Nacional em conjunto com o Tribunal de Contas exercer esta atividade.

Em relação ao controle externo da administração pública no Brasil, se faz necessário destacar que a Constituição Federal de 1988, trouxe inovações legislativas acerca da temática, possuindo uma seção específica sobre o tema, denominada “Seção IX – Da Fiscalização Contábil, Financeira e Orçamentária”. Assim, o art. 70, *caput*, dispõe que a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e também das entidades da administração pública sejam estas diretas ou indiretas, deverá ocorrer obedecendo aos princípios da legalidade, legitimidade e economicidade. O referido dispositivo prevê ainda a aplicação das subvenções e renúncia de receitas, bem como delega ao Congresso Nacional mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder a atribuição de realizar tal fiscalização (BRASIL, 1988).

O parágrafo único, por sua vez, determina que toda pessoa física ou jurídica de natureza pública ou privada “que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária” deverá prestar contas. Ainda, a Constituição Federal de 1988 dispõe no art. 71, *caput*, que o controle externo da administração pública será exercido pelo Congresso Nacional em conjunto com o Tribunal de Contas da União, elencando assim as suas atribuições. Dentre as competências do controle externo estabelecidas pelo art. 71 estão a apreciação das contas do Presidente da República; o julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta; apreciação da legalidade dos atos de admissão de pessoal na



administração pública direta e indireta; a realização de auditorias por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito.

Dentre outras atividades está a fiscalização das contas nacionais das empresas em que a União participe do capital social; a fiscalização da aplicação de quaisquer recursos repassados pela União; a prestação de informações solicitadas pelo Congresso Nacional sobre a fiscalização e resultado de auditorias e inspeções realizadas; a aplicação de sanções; assinatura do prazo para verificação de irregularidades; sustação de atos e ainda a representação ao poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados.

Segundo Meirelles (2001), o controle externo é caracterizado como sendo aquele realizado por órgão estranho a administração responsável pelo ato controlado, como exemplo o autor cita a auditoria do Tribunal de Contas sobre a efetivação das despesas do executivo, a anulação de um ato do executivo por decisão do judiciário e também a sustação de um ato normativo do executivo por parte do legislativo.

Em relação aos mecanismos de controle externo, necessário destacar que, conforme Leal (2005), tais instrumentos não configuram o abandono nem mesmo a renúncia das competências de cada instituição, mas sim, o resguardo de suas atividades garantindo a sua autonomia e independência, fundamento basilar de uma república.

Segundo Reis (2007), o controle externo tem como objetivo comprovar a probidade dos atos da administração pública; a regularidade dos gastos públicos incluindo bens, valores e dinheiro e a correta execução do orçamento público. Assim, o controle pode ser exercido diretamente pelo poder legislativo por meio de atos que lhe foram atribuídos constitucionalmente ou indiretamente, por meio da atuação das cortes de contas

Pederneiras (2018) relaciona o controle externo da administração pública marcado pela fiscalização e auditoria com os princípios elencados no art. 37, *caput*, da Constituição Federal: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, no sentido de



verificar se os atos praticados pelos gestores públicos estão em conformidade com tais princípios.

Importante mencionar, conforme explica Pítsica (2011), que o controle externo pode ser exercido pelo Ministério Público, pelo o Poder Legislativo e ainda pelos os Tribunais de Contas (o da União, dos Estados e, em alguns casos, o dos Municípios). Com isso, denota-se que o controle externo não é atividade exclusiva do Tribunal de Contas, sendo este um dos responsáveis pela sua realização.

Em relação ao Tribunal de Contas e a atividade que desempenha, necessário destacar a sua natureza, circunstância que vem trazendo discussões desde a primeira vez que o texto constitucional brasileiro apresentou a sua figura. Majoritariamente, o entendimento doutrinário é de que o Tribunal Contas seja da União ou dos Estados constitui uma categoria intermediária entre os poderes podendo ser realizada uma comparação com Ministério Público, o qual também possui sua autonomia financeira, administrativa e funcional.

Tal autonomia foi destacada no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.190 de 10 de março de 2010, na qual é possível verificar que os Tribunais de Contas não possuem vinculação hierarquia com nenhum dos três poderes nem mesmo com o poder legislativo.

Assim, conforme consta na referida Ação Direta de Inconstitucionalidade, os Tribunais de Contas ostentam uma importante posição na estrutura brasileira possuindo previsão constitucional de que não estão subordinados por nenhuma espécie de vínculo de natureza hierárquica ao poder legislativo.

Desse modo, os Tribunais de Contas não órgãos delegatórios nem organismos de “mero assessoramento técnico” sendo que a sua competência institucional não deriva de delegação dos órgãos do Poder Legislativo, mas sim, traduz sua independência institucional prevista na própria Constituição Federal.



Referente a atividade do controle externo da administração pública, Justen Filho (2018) define que existem algumas competências que são privativas do poder legislativo, enquanto outras são reservadas apenas ao Tribunal de Contas, além das funções que são compartilhadas por ambos. Ou seja, há um compartilhamento de responsabilidades na atividade controladora da administração pública, não estando as atribuições atreladas a um órgão ou poder isolado carecendo continuamente da atuação conjunta entre os agentes controladores.

Após este estudo introdutório sobre os principais aspectos do controle externo da administração pública no Brasil bem como sua previsão legislativa, passa-se a analisar de que forma tal modalidade de controle pode ser considerada como um instrumento de combate à corrupção.

4 Controle externo da administração pública e combate à corrupção: condições e possibilidades

Os mecanismos de controle externo, no entendimento de Siqueira e Rosolen (2017) estão relacionados com o acesso à justiça tendo em vista que na visão do referido autor, uma vez que os mecanismos preventivos de fiscalização por parte dos órgãos públicos ou da sociedade não impedem que o interessado recorra ao judiciário para impedir determinado ato administrativo (controle preventivo) ou de responsabilizar os agentes que cometerem práticas corruptivas (controle sucessivo).

Segundo os autores, se faz necessária a distinção entre a modalidade de controle externo e interno, uma vez que o controle interno é aquele que permite a fiscalização prévia pelo próprio órgão da administração pública enquanto que o controle externo está relacionado a verificação dos atos administrativos por órgãos públicos distintos sem que isto afete a independência dos poderes, bem como a legitimidade atribuída aos atos administrativos.



Além disso, os mecanismos de controle externo na modalidade preventiva, representam um conjunto envolvendo sistemas de fiscalização, os quais visam impedir a ocorrência de atos de corrupção por meio de ações estratégicas de controle.

Relacionando o presente tópico deste estudo referente ao controle externo da administração pública e o combate à corrupção, Rose-Ackerman (2001b) define que a responsabilidade dos governos é necessária para o controle da corrupção. Desse modo, a autora defende que tanto nas democracias quanto nas autocracias podem ocorrer práticas corruptivas e ambas é possível exigir a responsabilização dos governantes de diferentes formas. Ainda segundo Rose-Ackermann (2001b), em um governo equilibrado e com fortes mecanismos de controle, nenhuma instituição detém de todo poder, nas palavras da autora *“ninguna institución pública es todo-poderosa”*.

No mesmo sentido, Furtado (2015), entende que a necessidade de controle é uma atividade inerente ao processo de administração sendo esta uma consequência da concepção de que a fiscalização e a revisão de toda e qualquer atividade desenvolvida pelo Estado ou ainda pelas entidades privadas não são tarefas estranhas à atividade de administração. O autor define que a administração deve “ser entendida como um processo desenvolvido em diferentes etapas que compreendam, além do planejamento e da execução, o controle e a avaliação”.

Importante mencionar conforme referido no tópico anterior que a preocupação com o controle dos atos públicos ganhou força normativa com o advento da Constituição Federal de 1988, destacando-se nas palavras de Avritzer e Filgueiras (2011) com a noção de democratização do Estado Brasileiro e o fortalecimento do controle externo da administração pública. Concorde-se com o entendimento dos autores no sentido da necessidade de se reforçar o papel dos poderes estatais em conjunto com a sociedade civil como forma de garantia dos princípios basilares da administração pública.



Relacionando ao fenômeno da corrupção, Avritzer e Filgueiras (2011) concluem que a partir de 1988 passou-se a ter uma preocupação centralizada nas questões referentes a máquina administrativa do Estado o que acabou produzindo uma hipertrofia dos mecanismos de controle ao mesmo tempo em que os escândalos corruptivos permanecem ocorrendo, razão pelo qual tais mecanismos devem ser cada vez mais aprimorados.

Tal necessidade de controle, no entendimento de Furtado (2015) é inerente ao processo de manutenção das entidades democráticas uma vez que através dos mecanismos de controle é possível verificar se os atos da administração pública estão em conformidade com o regime democrático.

Necessário observar que neste caso, o controle não é apenas o externo, mas também nas modalidades de controle interno e social, os quais também são de extrema relevância no âmbito de suas peculiaridades e aplicação no caso concreto. Com isso, firma-se o entendimento de que por meio do controle da administração reforça-se a confiança nas instituições públicas, o que é um fundamental basilar para consolidação da democracia.

Meirelles (2001) defende que a necessidade de controle da administração pública justifica-se pelo fato de que esta deve atuar com legitimidade seguindo as normas pertinentes a cada ato e também de acordo com a finalidade e o interesse coletivo. Mesmo nos atos discricionários, o agente público deve ter uma conduta legítima observando o disposto em lei, bem como o bem comum.

Em uma análise numérica, Avritzer e Filgueiras (2011) expõem que de um total de cinquenta e uma leis que foram aprovadas e sancionadas entre os anos de 1990 e 2009 referentes ao controle de práticas corruptivas, aproximadamente 65%, ou seja trinta e três leis referem-se ao controle administrativo-burocrático.

Por outro lado, quatorze leis equivalentes a aproximadamente 27% do total referem-se ao controle judicial, especialmente na esfera criminal e, quatro leis, o que equivale a 4% do total referem-se ao controle público não estatal.



Na sequência, Meirelles (2001) complementa que o controle externo é aquele que visa a comprovação da probidade da administração pública e a regularidade da guarda e emprego tanto de bens quanto de valores e do dinheiro público, além da correta execução do orçamento.

Conforme Botelho (2010), a necessidade de estabelecer mecanismos de controle externo deriva do fato de que, por diversos motivos, dentre eles, a fragilidade dos meios de controle próprias de um sistema burocrático, o que por consequência gera a proliferação de práticas corruptivas com cada vez mais intensidade, faz com que o controle externo seja uma alternativa viável para manutenção das atividades dos três poderes em conformidade com o ordenamento jurídico.

Além disso, Siqueira e Rosolen (2017) concluem que os instrumentos de controle externo utilizados pelos Tribunais de Contas e também pelo Ministério Público são amplamente eficazes para prevenir a ocorrência de práticas corruptivas no setor público. Ainda, é com a fiscalização preventiva exercida pelas instituições públicas em conjunto com a sociedade civil é que se pode criar mecanismos alternativos de resolução de conflitos em que haja a ocorrência de práticas corruptivas.

Para os referidos autores é com a prevenção de irregularidades que é possível viabilizar o controle dos atos públicos e conseqüentemente o ajuizamento de ações judiciais como forma de instrumentalizar o efetivo combate às práticas corruptivas na administração pública.

É neste ponto que é possível relacionar o controle externo com o combate à corrupção, uma vez que no primeiro tópico deste estudo verificou-se que as práticas corruptivas em muitos casos estão relacionadas com o mau uso das funções públicas para obtenção de vantagens particulares e, o controle externo enquanto responsável pela verificação de contas, dentre outras atividades, pode ser visto como instrumento de combate a estas práticas no momento em que verifica tais irregularidades.



Conclusão

O presente estudo teve como objetivo realizar uma análise histórica e normativa acerca do controle externo da administração pública enquanto instrumento de combate à corrupção. Para realização desta pesquisa, dividiu-se o artigo em três tópicos, sendo que em um primeiro momento em um primeiro momento foram analisados os aspectos introdutórios acerca do fenômeno da corrupção, ao realizar esta análise foi possível verificar que até hoje há grande dificuldade em estabelecer um conceito único do que significa corrupção.

Tal dificuldade, conforme analisado deriva do fato de que se trata de um fenômeno multifacetado, o qual assume características diversas de acordo com o local no qual está inserido. Além disso, foi possível visualizar que não se trata de um fenômeno exclusivo da realidade brasileira, mas sim que está presente a nível global tanto que autores brasileiros e estrangeiros demonstram a crescente preocupação em realizar um estudo cada vez mais aprofundado acerca das práticas corruptivas. Necessário salientar que embora no cenário atual as práticas corruptivas ganhem cada vez mais notoriedade, não se trata de um problema recente, mas sim, conforme abordado no início deste estudo, algo que sempre esteve presente mas que com a redemocratização e a preocupação crescente de prevenção e combate passou a ser mais divulgada e debatida, o que constituiu um ponto positivo.

Após, em um segundo momento, foi realizado um estudo descritivo sobre o controle externo da administração pública no Brasil verificando-se que as primeiras noções sobre esta modalidade de controle remontam ao ano de 1890, ou seja, há mais de um século já havia a preocupação em estabelecer mecanismos de controle das contas públicas, os quais embora não tão sofisticados foram uma importante alteração legislativa na época. Além disso, com a Constituição Federal de 1988 os mecanismos de controle da administração pública tanto interno, social e externo sofreram modificações demonstrando a crescente preocupação do



legislador em fortificar tais mecanismos como forma de estar adequado as significativas mudanças ocorridas após o período da redemocratização.

Por fim, realizou-se uma breve análise sobre as possibilidades de utilização do controle externo enquanto instrumento de combate à corrupção, destacando que por se tratar de uma pesquisa preliminar os resultados aqui expostos são parciais.

O problema que motivou a realização desse estudo questionou: quais são as possibilidades de utilização do controle externo da administração pública enquanto instrumento de combate à corrupção?

Assim, respondendo ao questionamento inicialmente levantado, entende-se que o controle externo da administração pública é um instrumento de extrema importância tanto para o combate quanto para a prevenção das práticas corruptivas. Denota-se que tal modalidade de controle possibilita verificar se os atos da administração estão em conformidade com o ordenamento jurídico vigente e ainda com os princípios constitucionais, dentre eles destacam-se os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Além disso, foi possível verificar que dentre os órgãos de controle, merece destaque o papel exercido pelo Tribunal de Contas da União e dos Tribunais de Contas dos Estados, os quais possuem previsão legal no Brasil há mais de um século e atualmente, conforme constitucionalmente previsto detém de autonomia não estando subordinados a nenhum dos três poderes.

Com isso, a conclusão do presente trabalho é de que o controle externo da administração pública constitui um instrumento de combate à corrupção, mas não pode ser adotado como única medida uma vez que deve ser utilizado em conjunto com as demais modalidades de controle e ainda com uma legislação específica estabelecendo sanções aos sujeitos corruptores.

Assim, para que o combate à corrupção possa ser melhor executado se faz necessário o esforço conjunto entre Estado e sociedade, devendo ocorrer a prevenção, fiscalização e



sobretudo, a aplicação de sanções adequadas para evitar a ocorrência de novas práticas corruptivas.

Referências

AVRITZER, Leonardo; Filgueiras Fernando. **Corrupção e controles democráticos no Brasil**. Brasília: Escritório no Brasil/IPEA, 2011.

BITENCOURT, Caroline Müller; RECK, Janriê Rodrigues. Construção pragmático-sistêmica dos conceitos básicos do Direito Corruptivo: observações sobre a possibilidade do tratamento da corrupção como um ramo autônomo do Direito. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**. Belo Horizonte, ano 15, n. 62, p. 123-140, out./dez. 2015.

BOTELHO, Ana Cristina Melo de Pontes. **Corrupção política: uma patologia social**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2010.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: em 16 mar. 2021.

_____. Orçamento Federal. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/orcamento/glossario/control-externo>>. Acesso em 25 mar. 2021.

_____. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.190 de 10 de março de 2010. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=612217>>. Acesso em 25 mar. 2021.



BUGARIN, Bento José. O controle externo no Brasil: evolução, características e perspectivas. **Revista do TCU**. Brasília, v. 31, n. 86, ou/dez. 2000.

ETZIONI, Amitai. **Capital corruption**. The new attack on American Democracy. New Jersey: Transaction Inc, 1984.

FURTADO, Lucas Rocha. **As raízes da corrupção no Brasil**: estudos de caso e lições para o futuro. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2015.

GARCIA, Emerson. **Improbidade administrativa**. 7. ed., rev. ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2013.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo** [livro eletrônico]. São Paulo: Thomson Reuters Brasil. Disponível em:

<<https://proview.thomsonreuters.com/title.html?redirect=true&titleKey=rt%2Fmonografias%2F91049397%2Fv13.4&titleStage=F&titleAcct=i0ace3e350000156e04b5644e69609d9#sl=e&eid=b54607a993974e29c83f6fdd12fed17c&eat=a-157100953&pg=3&psl=&nvgS=false&tmp=900>>. Acesso em 18 mar. 2021.

LEAL, Rogério Gesta. Controle da administração pública no Brasil: anotações críticas. **A&C Revista de Direito Administrativo e Constitucional**. Belo Horizonte, ano 5, n. 20, p. 125-143, abr./jun. 2005.

_____. **Patologias corruptivas nas relações entre Estado, administração pública e sociedade**: causas, consequências e tratamentos. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2013.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 26^a ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2001.



NASCIMENTO, Melillo Dinis do. O controle da corrupção no Brasil e a lei nº 12.846/2013 – Lei Anticorrupção. In. **Lei Anticorrupção Empresarial - Aspectos Críticos À Lei Nº 12.846/2013**. São Paulo: Fórum, 2014.

PEDERNEIRAS, M. M. M. et al. Marcos regulatórios do controle interno: um estudo na ambientação com o controle externo e o controle social no Brasil. **BASE – Revista de Administração e Contabilidade da Unisinos**. São Leopoldo, v. 15, n. 1, jan./mar. 2018.

PÍTSICA, George Brasil Paschoal. Breves Reflexões sobre Controle Externo e Controle Social. **Revista Controle**. Ceará, v. 9, n. 2, jun/dez. 2011.

REIS, Jair Teixeira dos. Controle externo da administração pública na Constituição Federal de 1988. **RDFG – Revista de Direito da Faculdade Guanambi**. Guanambi, v. 4, n. 2, p. 199-212, jul./dez. 2017.

ROSE-ACKERMAN, Susan. **Trust, honesty, and corruption**: reflection on the state-building process. Yale Law School: Program for Studies in Law, Economics, and Public Policy. 2001a. Disponível em: <http://papers.ssrn.com/abstract=283429>. Acesso em: 25 mar. 2021.

_____. **La corrupción y los gobiernos**: causas, consecuencias y reforma. Madrid: Siglo veintiuno de espana editores, 2001b.

SIQUEIRA, Dirceu Pereira; ROSOLEN, André Vinicius. Corrupção e suas consequências nefastas: o controle externo preventivo e meios alternativos como mecanismo de combate. **Revista do departamento de ciências jurídicas e sociais da Unijuí**. Ijuí, v. 1, nº 47, jan./jun. 2017.