

O CONTROLE EXTERNO COMO INSTRUMENTO DE COMBATE À IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Tárita Bitencurt Alves da Silva¹

Israel Andrade Alves²

RESUMO: O controle externo da Administração Pública é um tema crucial no contexto da gestão pública, visando garantir a transparência, a eficiência e a legalidade das ações governamentais. Este artigo discute a importância do controle externo como um mecanismo de fiscalização e responsabilização, analisando seu papel na manutenção da integridade e responsabilidade do setor público. Destaca-se a figura das instituições de controle externo, como os Tribunais de Contas, que desempenham um papel fundamental na avaliação das finanças públicas, no cumprimento das normas legais e na prevenção e combate à corrupção. Além disso, o artigo explora os desafios enfrentados por essas instituições, tais como a necessidade de recursos adequados, a pressão política e a complexidade crescente das atividades governamentais. Em resumo, este artigo enfatiza a importância do controle externo como um pilar fundamental da boa governança e destaca seu papel na promoção da transparência e responsabilidade na Administração Pública. À medida que a sociedade evolui e os desafios da gestão pública se tornam mais complexos, o controle externo desempenha um papel crucial na garantia de eficácia e legitimidade das ações governamentais. O presente artigo foi realizado sob o método dedutivo, de forma qualitativa, sendo utilizadas doutrinas, revisões bibliográficas, documentos eletrônicos, hermenêutica jurídica das leis utilizadas, a fim de garantir melhor compreensão do assunto abordado.

4493

Palavras-chave: Administração Pública. Controle Externo. Improbidade administrativa.

ABSTRACT: External control of Public Administration is a crucial topic in the context of public management, aiming to guarantee the transparency, efficiency and legality of government actions. This article discusses the importance of external control as an oversight and accountability mechanism, analyzing its role in maintaining the integrity and accountability of the public sector. The figure of external control institutions stands out, such as the Audit Courts, which play a fundamental role in evaluating public finances, complying with legal standards and preventing and combating corruption. Furthermore, the article explores the challenges faced by these institutions, such as the need for adequate resources, political pressure and the increasing complexity of government activities. In summary, this article emphasizes the importance of external control as a fundamental pillar of good governance and highlights its role in promoting transparency and accountability in Public Administration. As society evolves and the challenges of public management become more complex, external control plays a crucial role in ensuring the effectiveness and legitimacy of government actions. This article was carried out using the deductive method, in a qualitative way, using doctrines, bibliographic reviews, electronic documents, legal hermeneutics of the laws used, in order to guarantee a better understanding of the subject covered.

Keywords: Public Administration. External Control. Administrative dishonesty.

¹Graduanda do curso de Direito pela Faculdade Serra do Carmo – FASEC.

²Mestre em Direitos Humanos pela Universidade Federal do Tocantins e Escola Superior da Magistratura Tocantinense. Pós-graduado em Direito Público pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Professor de Direito Penal, Processo Penal e Prática Criminal no curso de Direito na Faculdade Serra do Carmo – FASEC. Delegado de Polícia Civil do Estado do Tocantins.

1. INTRODUÇÃO

A administração pública, como um setor responsável pela gestão dos recursos e interesses coletivos, desempenha um papel fundamental na sociedade. No entanto, a complexidade e a amplitude de suas atividades muitas vezes geram desafios que podem comprometer a transparência, a eficiência e a responsabilidade na utilização dos recursos públicos.

Nesse contexto, o controle externo surge como um mecanismo essencial para garantir a fiscalização e a supervisão das ações do setor público, visando aprimorar a governança e promover a confiança da sociedade nas instituições governamentais. O controle externo consiste na atividade realizada por órgãos independentes e imparciais, com o objetivo de verificar a legalidade, a economicidade, a eficiência e a eficácia dos atos praticados pela administração pública.

Essa perspectiva de fiscalização extrapola os limites do próprio governo, buscando garantir que os recursos públicos sejam utilizados de forma adequada e em benefício da coletividade. No entanto, a administração pública sob a perspectiva do controle externo enfrenta uma série de problemáticas que impactam sua efetividade e alcance.

A corrupção, por exemplo, representa um desafio significativo, sendo necessário identificar e combater desvios de recursos e práticas ilícitas que comprometem a integridade da gestão pública. Além disso, as limitações operacionais dos órgãos de controle externo, como a falta de recursos adequados e a resistência por parte dos gestores públicos, podem comprometer a realização de suas atividades de maneira eficiente.

A independência e imparcialidade dos órgãos de controle externo também são questões cruciais a serem consideradas. A influência política e pressões externas podem interferir na autonomia desses órgãos, prejudicando sua capacidade de fiscalizar de maneira independente e imparcial. Outro aspecto relevante é a complexidade da administração pública, que envolve diferentes áreas de atuação e diversos níveis de governo.

Essa complexidade pode dificultar o trabalho de controle externo, exigindo o manejo de uma grande quantidade de informações e processos. Acesso à informação é outro ponto crítico, já que o controle externo depende de informações precisas e

atualizadas sobre as atividades do setor público. A falta de transparência e a dificuldade em obter informações relevantes podem prejudicar a efetividade do controle externo.

Por fim, a responsabilização dos gestores públicos é essencial para garantir a prestação de contas e a punição por eventuais irregularidades. No entanto, a aplicação efetiva de sanções e punições pode ser desafiadora, seja devido a falhas no sistema judiciário, seja pela falta de mecanismos adequados de responsabilização.

Diante dessas problemáticas, este artigo científico tem como objetivo analisar a administração pública sob a perspectiva do controle externo, investigando os desafios, impactos e oportunidades relacionados a essa prática de supervisão e fiscalização.

Trata-se de uma pesquisa bibliográfica, qualitativa quanto a abordagem do seu objeto, utilizando como método o hipotético-dedutivo, esse por sua vez trata-se da resolução de um problema que não foi totalmente solucionado, pois o conhecimento sobre ele ainda é insuficiente. Para desenvolver a pesquisa, serão utilizadas legislações, livros, artigos, doutrinas e também jurisprudências.

Trata-se de uma pesquisa exploratória pois buscam-se conceitos e ideias para partir deles serem formulados as hipóteses para a pesquisa descrita, que tem o objetivo de realizar análise de dados e detalhes sobre o tema e a respeito da pesquisa irá abordar o método quali-quantitativo.

1.1 O CONTROLE EXTERNO E A GOVERNANÇA PÚBLICA

De acordo com Zymler (2015), as funções de controle e garantia de responsabilidade são atribuídas especificamente a instituições independentes que possuem autoridade constitucional para examinar as ações do governo e fornecer informações, análises, avaliações e opiniões legais e técnicas.

Além disso, essas instituições são cobradas de impor restrições e intimidar indivíduos que se envolvam em comportamento inadequado e ilegal. O papel tradicional dessas entidades de controle, conhecidas como entidades de fiscalização superior (EFS), é garantir que a administração pública siga os princípios estabelecidos pela legislação, com o objetivo principal de proteger os interesses da sociedade como um todo (ZYMLER, 2015).

É importante ressaltar que existe uma longa história de desenvolvimento de mecanismos de controle das ações do Estado, que remonta à antiguidade. Assim que

as estruturas políticas foram alternativas e a civilização começou a se organizar em vilas, aldeias, comunidades ou cidades, surgiu a necessidade de criar instituições com poderes para gerenciar os interesses coletivos. Os instrumentos de controle têm origens antigas e suas raízes podem ser encontradas na história antiga.

Por exemplo, no Egito, os escribas eram responsáveis por supervisionar a arrecadação de tributos; na Índia, o Código de Manu já continha normas para a administração financeira; e em Roma, o Senado, com a assistência dos questores, fiscalizava o uso dos recursos do Tesouro. Desde então, surgiram predominantemente dois sistemas de controle em todo o mundo: o primeiro, de origem anglo-saxã, é conhecido como sistema de controladorias ou sistema de auditorias gerais; o segundo, de origem romano-germânica, é chamado de sistema de tribunais de contas.

De acordo com Melo (2015), no Brasil, o modelo constitucional federal é o dos tribunais de contas, que têm a responsabilidade tradicional de supervisão e prestam contas das ações da administração pública em relação ao uso dos recursos públicos, em conjunto com o Poder Legislativo e outros órgãos de supervisão, utilizando ferramentas como auditórios para esse fim.

A Magna Carta, promulgada em 5 de outubro de 1988 (CF/88), em seu artigo 71, estabeleceu as competências do Tribunal de Contas da União, que se aplicam, por simetria, aos tribunais estaduais e municipais. Entre essas competências, destacam-se:

- Avaliar as contas anuais prestadas pelo presidente da República, governadores e prefeitos mediante parecer prévio;
- Julgar as contas dos administradores e outros responsáveis por recursos públicos da administração direta e indireta, e as contas daqueles que causarem perda, extravio ou outras irregularidades que resultem em prejuízo ao erário público;
- Avaliar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal em qualquer título, bem como das concessões de aposentadorias, reformas e pensões.
- Realizar inspeções e auditorias contábeis, financeiras, orçamentárias, operacionais e patrimoniais, de forma independente, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo, Judiciário e demais entidades.
- Aplicar sanções, conforme estabelecido em lei, aos responsáveis por despesas ilegais ou irregularidades nas contas, incluindo multas proporcionais aos danos causados ao erário.

- Estabelecer prazos para que órgãos e entidades adotem as medidas necessárias para cumprir a lei, em caso de ilegalidade.

- Suspender a execução de atos questionados, caso não sejam atendidas as determinações, e comunicar tal decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal.

As amplas responsabilidades atribuídas aos tribunais de contas no Brasil destacam a importância do sistema de controle externo previsto pela Constituição de 1988. No entanto, esses tribunais têm se concentrado principalmente na realização de auditorias de conformidade ao fiscalizar as ações do governo, especialmente aqueles baseados no modelo burocrático hierárquico de gestão (MELO, 2015).

Também possuem auditorias financeiras e operacionais incorporadas como ferramentas para supervisão da administração pública. Conforme as teorias relacionadas à governança pública indicam, os desafios enfrentados no mundo moderno são mais numerosos e complexos do que nunca. Isso exige uma reinvenção da atuação governamental, que envolve uma abordagem em rede, colaborando entre agentes públicos, privados e da sociedade civil para produzir bens, serviços e políticas públicas (MELO, 2015).

Nesse contexto, a inclusão de atividades de avaliação e prospecção, bem como a participação do controle em todas as fases do ciclo de políticas públicas (formulação, implementação, monitoramento e avaliação), demonstra a existência de diversos instrumentos que não necessariamente entram em conflito com o objetivo de garantir a conformidade.

As possibilidades de ação do Estado são vastas, pois as necessidades da sociedade variam no espaço e ao longo do tempo. O que é necessário para uma comunidade pode não ser relevante para outra, e o que é importante para uma população em determinado momento pode perder relevância em outra situação ou contexto.

Esse ambiente em constante mudança apresenta desafios tanto para os governos quanto para os órgãos de controle. Com tantas áreas em que o governo pode atuar, há o risco de perda de foco e dispersão de esforços, tanto por parte dos governantes quanto por parte dos órgãos de controle.

Assim, estabelecer objetivos claros e relevantes para as atividades dos tribunais de contas se apresenta como o primeiro grande desafio. Para isso, o ordenamento

jurídico brasileiro, juntamente com dispositivos constitucionais, possui leis pertinentes ao controle, das quais se destacam:

- Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964 (Normas Gerais de Direito Financeiro);
- Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967 (Reforma Administrativa);
- Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 (Lei de Licitações e Contratos);
- Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF);
- Lei nº 10.028, de 19 de outubro de 2000 (Lei dos Crimes Fiscais);
- Lei 12.846, de 1º de agosto de 2013 (Lei Anticorrupção);
- Lei 13.473, de 08 de agosto de 2017 (Lei Orçamentária);
- Lei 14.133, de 01 de abril de 2021 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos);

Sob essa perspectiva, sugere-se adotar três áreas prioritárias para o controle externo no Brasil. A primeira área é o controle da gestão fiscal, onde a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) estabelece a necessidade de uma gestão fiscal responsável, planejada e transparente, com o objetivo de prevenir riscos e corrigir desvios que possam prejudicar o equilíbrio das finanças públicas (CARVALHO FILHO, 2017). Isso inclui o cumprimento de metas financeiras, respeitando limites e condições relacionadas a áreas como renúncia de receita, gastos com pessoal, dívida pública e operações de crédito.

A Constituição Federal, a LRF e a Lei dos Crimes Fiscais atribuem aos tribunais de contas a responsabilidade central de garantir a integridade na gestão fiscal, disponibilizando poderosos para fiscalizar as finanças públicas. A segunda área prioritária é o controle e avaliação das políticas públicas, levando em consideração os princípios de legitimidade, eficiência e efetividade (CARVALHO FILHO, 2017).

O terceiro e último foco estratégico é o controle antifraude, que ganha destaque devido à amplitude e gravidade das ocorrências de corrupção. A corrupção pode variar de ser tolerada a endêmica e, em casos extremos, pode levar à cleptocracia, denunciada pela corrupção em grande escala que ameaça à democracia e o Estado de Direito (CARVALHO FILHO, 2017).

Diante desse cenário, muitos países, incluindo o Brasil, intensificaram seus esforços na luta anticorrupção, fortalecendo os mecanismos de combate à corrupção

por meio de mudanças na legislação. Resumidamente, os tribunais de contas no Brasil desempenham um papel crucial no controle externo, concentrando-se em três áreas principais: controle da gestão fiscal, controle e avaliação das políticas públicas e controle antifraude. Seu objetivo é garantir transparência, eficiência e responsabilidade na administração pública.

1.2 A LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

De acordo com Garcia (2013), a palavra "improbidade" tem origem no grego "*improbatar*", que significa desonesto. Embora seja desafiador definir precisamente esse termo, a improbidade ocorre quando comportamentos éticos estabelecidos pela moral e apoiados por normas são violados.

Atualmente, o termo está relacionado ao dever imposto a todos aqueles que lidam com assuntos e negócios públicos. Vale a pena mencionar brevemente a postura daqueles que, em sua busca por inovação, confundem conceitos e tentam construir uma definição "seletiva" de improbidade, frequentemente repleta de questões, o que dificulta a identificação da regra geral proposta (GARCIA, 2013).

Essas abordagens, ao contrário de associar a improbidade à imoralidade, o que teria alguma justificativa na tradição e no vocabulário, não confirmam a violação dos princípios constitucionais como um elemento central da improbidade, embora reconheçam seu caráter normativo, o que representa uma curiosa contradição lógica.

A doutrina oferece diferentes perspectivas sobre a definição de improbidade administrativa. Moraes (2017) argumenta que a probidade é um subprincípio da moralidade administrativa, enquanto outros alegam que a improbidade resulta da violação desse princípio. Além disso, há uma terceira corrente que considera ambos os termos equivalentes. Não é simples estabelecer uma distinção clara entre moralidade administrativa e probidade administrativa, pois ambas se referem à ideia de honestidade na administração pública.

Atos de Improbidade Administrativa são aqueles que, possuindo natureza civil e definidamente tipificada em lei federal, ferem direta ou indiretamente os princípios constitucionais e legais da administração pública, independentemente de importarem enriquecimento ilícito ou de causarem prejuízo material ao erário público (MORAES, 2017, p. 278)

De forma simplificada, pode-se entender a improbidade administrativa como um ato ilegal e intencional contra aqueles que gerenciam recursos públicos, resultando

em enriquecimento ilícito, prejuízo ao dinheiro público, concessão ou uso indevido de benefícios financeiros ou fiscais, ou violação dos princípios que guiam a administração pública.

É importante ressaltar que as palavras “improbidade” e “ilegalidade” não têm o mesmo significado. Portanto, nem todo ato ilegal constitui um ato de improbidade, pois este requer um elemento adicional, que é a comprovação de desonestidade, indo além da simples violação da lei, de acordo com a interpretação exigida pela legislação.

A Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992 (Lei de Improbidade Administrativa), é a lei fundamental sobre esse assunto, definindo os agentes públicos, os atos de improbidade, as punições correspondentes, os procedimentos legais e outras questões relacionadas a ações judiciais por atos de improbidade administrativa. No entanto, vale notar que não existe legalmente uma “ação civil pública de improbidade administrativa”.

Isso é uma combinação feita pelo Ministério Público, que uniu a Lei da Ação Civil Pública (Lei nº 7.347/85) com a Lei da Ação de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/92), criando um procedimento jurídico abrangente que, em última análise, ampliou os poderes do Ministério Público.

A alteração na Lei nº 8.429/92 surgiu da necessidade de conter abusos em sua aplicação, uma vez que algumas ações de improbidade em si eram consideradas atos de improbidade, com base em referências genéricas a expostas de princípios da administração pública, muitas vezes sem a presença de má-fé ou desonestidade por parte do agente público, resultando em acusações excessivas.

Conforme mencionado anteriormente, a Lei de Improbidade Administrativa (LIA) desempenha um papel fundamental na proteção do patrimônio público contra o comportamento inadequado de agentes públicos. Ela visa garantir a integridade, honestidade e razoabilidade nas ações desses agentes, indo além da ética administrativa para incluir aspectos de juridicidade.

A improbidade administrativa está relacionada à má administração e ao dano ao patrimônio público, violando os princípios constitucionais que regem a Administração Pública. A LIA abrange não apenas servidores públicos, mas também aqueles que atuam de forma direta ou indireta no setor público, seja de forma permanente ou temporária, remunerada ou não. Além disso, não se limita aos próprios

agentes, pois também se aplica a quem instiga ou contribui para atos de improbidade que resultem em obtenção de benefícios.

A lei classifica os atos de improbidade em três grupos: enriquecimento ilícito, causar danos ao erário e violar os princípios da Administração Pública. O enriquecimento ilícito é considerado o mais grave, envolvendo a obtenção de vantagens econômicas, muitas vezes resultantes de atos administrativos ilegais.

Em casos de improbidade, os gestores públicos podem enfrentar avaliações penais, civis e administrativas, que podem ser aplicadas individualmente ou em conjunto, dependendo da gravidade do ato. A LIA também especifica prazos para instruções, sendo cinco anos para atos de improbidade administrativa em cargas de confiança ou comissão, começando após o término do mandato.

No entanto, esse prazo não se aplica a ações que causem danos ao tesouro público. Além disso, os pedidos de ressarcimento ao erário estadual em casos de improbidade dolosa não prescrevem, conforme o entendimento do Supremo Tribunal Federal. É importante observar que a Lei nº 14.230/2021 modificação na LIA, revogando múltiplas modalidades de comportamentos culposos lesivos ao erário.

A partir dessas mudanças, os atos de improbidade administrativa são indiretos aqueles praticados com dolo, especificamente tipificados nos artigos 9º, 10 e 11 da LIA. A legislação estabelece a aplicação da teoria da tipicidade e determina que apenas condutas dolosas praticadas por uma pessoa ou em concurso de pessoas são puníveis.

Em resumo, a Lei de Improbidade Administrativa desempenha um papel vital na promoção da integridade e responsabilidade na Administração Pública, protegendo o patrimônio público contra atos inadequados de agentes públicos. Suas implicações abrangem uma ampla gama de comportamentos, sendo cruciais para manter a transparência e a legalidade na gestão pública. As recentes alterações introduzidas pela Lei nº 14.230/2021 refletem uma abordagem mais rigorosa em relação à proteção de atos de improbidade administrativa, priorizando condutas dolosas e a tipicidade das infrações.

1.3 Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 7236

A Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 7236 trata da constitucionalidade de dispositivos legais que regulamentam a Lei de Improbidade Administrativa (LIA) no que diz respeito à apuração do valor do dano a ser ressarcido.

Em particular, o dispositivo em questão estabelece que, para a determinação desse valor, é necessário realizar a oitiva do Tribunal de Contas competente, o qual deverá manifestar-se com indicação de parâmetros em um prazo de 90 dias.

No entanto, o Supremo Tribunal Federal (STF) suspendeu a eficácia desse dispositivo por meio de uma cautelar concedida no julgamento da ADI 7236. Segundo o entendimento do STF, essa medida condiciona o exercício da atividade-fim do Ministério Público à atuação do Tribunal de Contas, o que poderia configurar uma interferência na autonomia funcional do Ministério Público.

A autonomia funcional é um princípio fundamental para o Ministério Público, garantindo-lhe independência na tomada de decisões e no exercício de suas atribuições constitucionais. Nesse sentido, o STF considerou que a exigência de manifestação do Tribunal de Contas para a apuração do valor do dano poderia restringir a atuação do Ministério Público, submetendo-o a um órgão externo e prejudicando sua independência.

Com a suspensão da eficácia do dispositivo, o Ministério Público fica liberado para realizar a apuração do valor do dano de forma autônoma, sem a necessidade de aguardar a manifestação do Tribunal de Contas. Isso preserva a independência e a autonomia funcional do Ministério Público no exercício de suas atribuições relacionadas à defesa do patrimônio público e ao combate à improbidade administrativa.

É importante ressaltar que a suspensão da eficácia do dispositivo não significa sua declaração de inconstitucionalidade definitiva. A ADI 7236 continua em trâmite e o STF ainda deverá analisar o mérito da ação para decidir sobre a constitucionalidade do dispositivo em questão. Até que haja uma decisão definitiva, a medida permanece suspensa e o Ministério Público pode prosseguir com a apuração do valor do dano de acordo com seu entendimento e competência.

A suspensão da eficácia do dispositivo em questão não implica na invalidação de outros dispositivos da Lei de Improbidade Administrativa ou na impossibilidade de apuração e ressarcimento de danos causados por atos de improbidade administrativa. A suspensão se limita à necessidade de oitiva do Tribunal de Contas para a definição do valor do dano a ser ressarcido. A Lei de Improbidade Administrativa é uma importante ferramenta no combate à corrupção e à má gestão pública, e sua aplicação

visa a proteger o patrimônio público e a garantir a responsabilização dos agentes públicos envolvidos em atos de improbidade.

A decisão do STF em suspender a eficácia do dispositivo em questão busca preservar a autonomia do Ministério Público na apuração dos danos, permitindo que ele exerça sua função de fiscalizar e combater a improbidade administrativa de maneira independente. Durante o trâmite da ADI 7236, o STF poderá analisar o mérito da questão e decidir se o dispositivo em questão é ou não constitucional. Caso seja considerado inconstitucional, ele será definitivamente invalidado.

Por outro lado, se o STF entender que o dispositivo é constitucional, a suspensão de sua eficácia será revogada, e sua aplicação voltará a ser obrigatória. Em suma, a ADI 7236 trata da constitucionalidade de um dispositivo da Lei de Improbidade Administrativa relacionado à apuração do valor do dano a ser ressarcido.

A suspensão de sua eficácia pelo STF se deu para evitar uma possível interferência na autonomia funcional do Ministério Público. Essa decisão permite ao Ministério Público prosseguir com a apuração do dano de forma autônoma, aguardando-se o desfecho do julgamento da ADI para uma definição definitiva sobre a constitucionalidade do dispositivo.

1.4 A LEI ANTICORRUPÇÃO

A Lei Anticorrupção é uma legislação que tem como objetivo combater a corrupção e promover a ética e a transparência nas relações entre o setor público e o setor privado. No Brasil, a lei que trata desse assunto é a Lei nº 12.846/2013, conhecida como Lei Anticorrupção ou Lei da Empresa Limpa. Essa lei foi inspirada em diversos instrumentos internacionais de combate à corrupção e busca responsabilizar não apenas as pessoas fisicamente envolvidas em atos de corrupção, mas também as empresas que praticam atos lesivos contra a administração pública.

Um dos aspectos fundamentais da Lei Anticorrupção é a responsabilização objetiva das empresas por atos de corrupção. A responsabilização objetiva significa que as empresas podem ser punidas independentemente da comprovação de culpa ou dolo por parte de seus dirigentes ou colaboradores. Isso ocorre porque a lei adota o princípio da responsabilidade objetiva, em que basta a prática do ato ilícito para que a empresa seja responsabilizada.

Essa responsabilidade pode acarretar em diversas insuportáveis para a empresa, como multas, extraordinárias da decisão condenatória, suspensas de contratação com o poder público, suspensas ou até mesmo compulsórias da pessoa jurídica. Além das autoridades administrativas, a Lei Anticorrupção também prevê a possibilidade de responsabilização civil e criminal das empresas envolvidas em atos de corrupção.

A responsabilidade civil pode resultar em indenizações para reparar o dano causado à administração pública ou a terceiros prejudicados. Já a responsabilização criminal pode levar à aplicação de penas restritivas de liberdade, como prisão, para os dirigentes ou funcionários envolvidos em atos corruptos. É importante ressaltar que a Lei Anticorrupção estabelece a possibilidade de colaboração premiada, ou seja, as empresas têm a oportunidade de colaborar com a pesquisa, fornecendo informações e provas sobre as práticas ilícitas, o que pode resultar em benefícios na dosimetria das sanções aplicadas.

Diversas doutrinas têm se dedicado ao estudo da Lei Anticorrupção, tratando sobre a responsabilidade administrativa, que diz respeito a responsabilidade das empresas perante a administração pública e os órgãos de controle; também retratando sobre a conformidade, que diz respeito às medidas de prevenção e controle interno adotados pelas empresas para evitar práticas corruptas.

Também aborda temas como a investigação interna nas empresas, a cooperação com as autoridades, os critérios para aplicação das recompensas, os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade na dosimetria das deduções, entre outros aspectos relacionados à aplicação da Lei Anticorrupção.

Em suma, a Lei Anticorrupção representa um importante avanço no combate à corrupção, buscando responsabilizar as empresas e promover uma cultura de integridade e ética nos negócios. As doutrinas relacionadas ao tema têm contribuído para a compreensão e aplicação adequada dessa legislação, auxiliando na prevenção e combate aos atos corruptos.

2. O CONTROLE EXTERNO EXERCIDO PELO TRIBUNAL DE CONTAS

Inicialmente, destaca-se que a definição do termo “controle” é complexa e envolve vários fatores, mas há um consenso de que os seres humanos tendem a resistir ao controle, tanto em sua vida pessoal quanto no trabalho. De acordo com Zymler (2015), a necessidade de controlar os atos públicos remanescentes à Declaração dos

Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, durante a Revolução Francesa, que colocou o direito da sociedade de exigir responsabilidade de seus agentes públicos.

Isso não é algo novo e é uma consequência lógica da democracia, juntamente com outros princípios como a igualdade perante a lei e a participação popular. Existem várias modalidades de controle da administração pública, incluindo o controle social, o controle interno e o controle externo, com foco neste último na pesquisa em questão.

Essas modalidades podem ser aplicadas de forma conjunta, ou seja, a administração pública pode realizar o controle interno enquanto a sociedade exerce o controle social. É importante notar a distinção entre controle interno (autocontrole) e controle externo, com o primeiro envolvido a capacidade da administração pública de corrigir seus próprios atos e o segundo referindo-se ao controle exercido pelo Poder Legislativo e pelo sistema judiciário (ZILMER, 2015).

Apesar das diferenças conceituais, o controle interno e externo da administração pública estão interligados e devem se apoiar mutuamente. O controle interno fornece informações ao controle externo, enquanto o controle externo oferece suporte e ferramentas ao controle interno, promovendo uma cooperação mútua.

O controle social da administração pública envolve a participação da sociedade na fiscalização das ações governamentais, promove a transparência e o compartilhamento de poder entre o Estado e a sociedade. É um dever das entidades públicas informar de forma clara como gastam o dinheiro público, tornando essas informações compreensíveis para os cidadãos.

Os Tribunais de Contas desempenham um papel importante ao decidir se as informações nos portais de transparência são suficientes para permitir o controle social. Isso demonstra que as diferentes modalidades de controle da administração pública estão interligadas e podem se complementar quando uma delas apresenta deficiências.

O controle externo da administração pública está previsto na Constituição Federal de 1988, onde o interesse em controlar os atos públicos ganhou força com a promulgação dessa Constituição, que enfatiza a democratização do Estado brasileiro e o fortalecimento do controle externo da administração pública.

É fundamental fortalecer o papel dos órgãos estatais em conjunto com a sociedade civil para garantir os princípios fundamentais da administração pública. Relacionando esse controle ao problema da corrupção, Zylmer (2015) argumenta que,

desde 1988, houve um foco central na questão da máquina administrativa do Estado. Isso levou a um aumento específico nos mecanismos de controle, mas os escândalos de corrupção ainda persistem. Portanto, é necessário atualizar continuamente esses mecanismos.

A previsão constitucional do controle externo da administração pública está explicitada nos artigos 70 e seguintes da Constituição. Estes artigos estabelecem que as fiscalizações contábeis, financeiras, orçamentárias, operacionais e patrimoniais da União e de suas entidades devem seguir os princípios da legalidade, legitimidade e economicidade. O controle externo é realizado pelo Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas, cujas atribuições são feitas nos artigos 71.

O controle externo é realizado por órgãos independentes da estrutura administrativa do Estado, o que é importante para manter o sistema de freios e contrapesos, um dos princípios da teoria da separação dos poderes, proposta por Montesquieu. Essa teoria defende a existência de poderes distintos, com funções específicas, distribuindo as competências entre diferentes órgãos estatais.

No entanto, apesar dos instrumentos legais e das políticas públicas e privadas existentes para o controle da administração pública, há falhas na comunicação entre os agentes responsáveis pelo controle, o que pode prejudicar a eficácia dos resultados almejados. Por exemplo, alguns Tribunais de Contas, como o Tribunal de Contas da União, possuem disposições que permitem a colaboração, orientação e prevenção na detecção de irregularidades, mas ainda há falta de cooperação efetiva entre eles.

Nas lições de Vilaça (1997), a atuação dos Tribunais de Contas vai além de apenas verificar se a gestão governamental está sendo feita de acordo com a lei. Eles também devem se preocupar em controlar a eficiência das ações administrativas. Cada vez mais, as auditorias tradicionais estão sendo antecipadas por aqueles que se concentram nos resultados, seguindo a lógica da Teoria dos Resultados.

Os Tribunais de Contas têm a capacidade e a responsabilidade de contribuir de forma eficaz para superar as deficiências no processo de modernização dos Estados, o que pode ajudar a fortalecer suas economias. Isso inclui melhorar a arrecadação de impostos, reduzir a corrupção e o desperdício de recursos e aumentar a eficiência do governo como um todo.

Para Simoes (2014), a missão dos Tribunais de Contas nesse contexto envolve promover a transparência, a honestidade e a eficácia no processo de modernização,

combatendo a corrupção e o desperdício de recursos públicos, assim como qualquer tipo de ineficiência que prejudique o desempenho do governo. Isso pode ser alcançado por meio de auditorias regulares ou auditorias externas que avaliam os resultados, e é cada vez mais importante que os auditores se especializem em áreas como meio ambiente, obras públicas etc.

Neste contexto, é essencial definir o que significa controle externo. Conforme explicado por Meirelles (2020), o controle externo é realizado por um órgão que não faz parte da Administração responsável pelo ato que está sendo controlado. Seu objetivo principal é verificar a integridade da Administração, a correta gestão dos recursos públicos, a proteção dos bens, valores e dinheiro público, bem como a execução fiel do orçamento.

O controle externo, quando se refere às atividades da Administração, é, em termos gerais, qualquer forma de controle exercido por um Poder ou órgão sobre a administração de outros. Por exemplo, o Judiciário realiza controle externo sobre as ações dos demais Poderes, a administração direta exerce controle externo sobre as entidades da administração indireta, e o Legislativo exerce controle externo sobre a administração direta e indireta dos outros Poderes (MEIRELLES, 2020).

Na linguagem constitucional, apenas esse último tipo de controle é denominado controle externo (conforme previsto nos artigos 31 e 70 a 74 da Constituição), e essa denominação também é repetida em outros documentos legais, como a Lei nº 8.443/1992. A classificação do controle externo em relação ao seu objeto é dividida em três categorias: controle de legalidade, controle de mérito e controle de gestão.

Segundo Zymler (2015), o controle de legalidade envolve a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos atos administrativos para garantir que cada ação dos gestores públicos esteja em conformidade com a lei. Esse aspecto da fiscalização é baseado no princípio da legalidade, que se traduz na ideia de submissão dos titulares do poder administrativo a um conjunto de regras que evitam favoritismo, perseguições ou abusos. A intenção é garantir que a atuação do Executivo seja a materialização da vontade geral expressa na lei, que é uma norma geral, abstrata e, portanto, imparcial, promulgada pelo Poder Legislativo.

Não há, portanto, maiores dúvidas a respeito da larga extensão da atividade fiscalizadora do Tribunal, a qual não se restringe a aspectos jurídico-formais, pois a Corte de Contas busca examinar os resultados alcançados

pelas agências no exercício de sua missão institucional. Afinal, consoante o entendimento do eminente Ministro Marcos Vinícios Vilaça, “a fiscalização da legalidade só será relevante e eficaz se estiver integrada à avaliação do desempenho da administração pública e dos responsáveis pela gestão dos recursos públicos.” Ademais, com a promulgação da Emenda Constitucional nº 19/1998, o princípio da eficiência foi erigido a norma constitucional. Por conseguinte, compete também ao Tribunal verificar se as entidades sujeitas ao seu poder controlador atuam de forma eficiente. Aduzo que o art. 71, IV, da Constituição Federal expressamente conferiu ao Tribunal competência para realizar auditoria de natureza operacional, cujo objetivo vai muito além do mero exame da regularidade contábil, orçamentária e financeira. Essa auditoria intenta verificar se os resultados obtidos estão de acordo com os objetivos do órgão ou entidade, consoante estabelecidos em lei. Assim, examina-se a ação governamental quanto aos aspectos da economicidade, eficiência e eficácia. O Tribunal realiza auditoria operacional nas agências visando a verificar se estão sendo atingidas as finalidades daquelas autarquias, o que abrange avaliar o cumprimento de sua missão reguladora e fiscalizadora. Dessa forma, impõe-se ao TCU fiscalizar a execução dos contratos de concessão. Uma análise superficial identificaria redundância das esferas de controle, visto que uma das atribuições das agências é exatamente fiscalizar os contratos de concessão e de permissão e os atos de autorização de serviços públicos. (ZYMLER, 2015, p. 12)

O controle de gestão analisa os resultados obtidos em relação ao uso de recursos e aos processos utilizados, avaliando-os com critérios como eficiência e economia. Em outras palavras, esse tipo de controle concentra-se na busca por melhorias nos resultados das políticas públicas, com o objetivo de evitar o desperdício de recursos e, assim, proteger as finanças públicas.

Nos ensinamentos de Fernandes (2016), o artigo 70 da Constituição Federal estabelece que a verificação das atividades contábeis, financeiras, orçamentárias, operacionais e patrimoniais da União e das entidades vinculadas à administração direta e indireta, quanto à sua legalidade, legitimidade, eficiência, aplicação de subsídios e renúncia de receitas, será enviado pelo Congresso Nacional, por meio do controle externo, e também pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Esse controle externo é uma responsabilidade do Poder Legislativo e é suspenso pelo Congresso Nacional a nível federal, pelas Assembleias Legislativas nos estados, pela Câmara Legislativa no Distrito Federal e pelas Câmaras Municipais nas cidades, com a assistência dos respectivos Tribunais de Contas. Essa função envolve a ação fiscalizadora do povo, representada por seus eleitos, sobre a gestão financeira e orçamentária do governo.

É, portanto, uma forma de controle de natureza política no Brasil, embora sujeita a uma avaliação técnico-administrativa prevista por parte do Tribunal de

Contas competente, que atua como um órgão técnico e cujas decisões são de natureza administrativa, não jurisdicional.

O controle externo também abrange a revisão das contas de diversas entidades, incluindo entidades da administração indireta, fundos de investimento constitucionais e outros fundos sob a jurisdição do Tribunal de Contas, organizações sociais e organizações da sociedade civil de interesse público, conselhos de regulamentação profissional, renúncia de receitas (inclusive aquelas relacionadas a benefícios fiscais), serviços sociais autônomos e projetos de pesquisa e bolsas acadêmicas financiadas pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes).

CONCLUSÃO

Neste artigo, exploramos a importância vital do Controle Externo como um instrumento fundamental no combate à improbidade administrativa no âmbito das gestões públicas. Observamos como a probabilidade na administração pública é essencial para a manutenção da confiança dos cidadãos nas instituições democráticas e como a improbidade administrativa pode minar essa confiança.

4509

Destacamos a relevância dos órgãos de controle externo, como os Tribunais de Contas, no monitoramento das ações dos agentes públicos, na identificação de irregularidades e na responsabilização dos envolvidos em atos de improbidade. Além disso, enfatizamos a importância da transparência, da fiscalização e da participação cidadã como elementos-chave no fortalecimento do Controle Externo.

No decorrer do artigo, também ressaltamos a necessidade de aprimorar a legislação e os mecanismos de controle, bem como de garantir recursos adequados para que essas instituições desempenhem eficazmente seu papel. Também discutimos a importância de uma cultura ética na administração pública, que deve ser promovida desde a formação dos servidores e aperfeiçoada ao longo de suas carreiras.

É fundamental reconhecer que o enfrentamento da improbidade administrativa é um desafio constante e não uma tarefa fácil. No entanto, ao fortalecermos o Controle Externo e ao promovermos a integridade na administração pública, estamos contribuindo para o fortalecimento da democracia e para a construção de um Estado mais justo e eficiente.

Num momento em que a sociedade exige maior transparência e responsabilidade por parte dos governantes, o Controle Externo se torna uma ferramenta indispensável para garantir que os recursos públicos sejam utilizados em benefício da coletividade. Portanto, é imperativo que os esforços para fortalecer o Controle Externo e combater a improbidade administrativa sejam contínuos e que todos os atores envolvidos desempenhem seu papel de forma diligente.

Em conclusão, o Controle Externo desempenha um papel fundamental na proteção da probabilidade administrativa, na promoção da ética na gestão pública e na construção de uma sociedade mais justa. É responsabilidade de todos os cidadãos e instituições trabalhar em conjunto para fortalecer esse importante instrumento, garantindo assim um melhor futuro para nossas comunidades e nosso país.

REFERÊNCIAS

_____. Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950. **Define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L1079.htm. Acesso em: 23 set. 2023.

AGUIAR, Ubiratan Diniz de; ALBUQUERQUE, Marcio André Santos de; MEDEIROS, Paulo Henrique Ramos. **A Administração Pública sob a perspectiva do controle externo.** Belo Horizonte: Fórum, 2011. p.32

BRASIL. **Código de processo penal.** Decreto-Lei nº 2.848 de 7 de dezembro de 1940. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/do678.htm Acesso em: 30 maio. 2023

BRASIL. Constituição. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 30 maio. 2023

BRASIL. **Lei 13.473**, de 8 de agosto de 2017. Publicada em 9 de agosto de 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13473.htm. Acesso em: 30 maio. 2023

CARVALHO FILHO, Jose dos Santos. **Manual de Direito Administrativo.** 31 ed. ver. Atual. E ampl. – São Paulo: Atlas 2017, pg 1073

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Tribunais de Contas no Brasil.** 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

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

GUIMARÃES, Edgar. **Elementos para configuração do ato de improbidade administrativa.** Revista Jurídica da Escola Superior de Advocacia da OAB-PR. v. 4, n. 1. Curitiba: OABPR, 2019. p. 228-270

VILAÇA, Marcos Vinícios. **Os Tribunais de Contas na melhoria da Administração Pública.** Revista do Tribunal de Contas da União, Brasília, v. 28, n. 74, p. 62, out./dez. 1997

MELO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo.** 32 ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro.** 44. ed. Salvador. JusPODIVM, 2020.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional.** 30 ed. São Paulo: Atlas, 2017

SIMÕES, Edson. **TRIBUNAIS DE CONTAS: Controle externo das contas públicas.** São Paulo: Saraiva, 2014.

ZYMLER, Benjamim. **Direito Administrativo e Controle.** 4 ed., Belo Horizonte: Fórum, 2015.