

## ***Tornando a corrupção visível: revelando o controle financeiro do Estado para o público***

*Making corruption visible: revealing the state's financial control to the public*

*Visibilizar la corrupción: revelar al público el control financiero del Estado*

**Ana Júlia Leite Ferreira<sup>1</sup>, Gilmar Alves Gomes<sup>2</sup>, Iara Kely Formiga da Costa<sup>3</sup> e Giliard Cruz Targino<sup>4</sup>**

**RESUMO:** O presente artigo visa abordar a complexa problemática brasileira da corrupção na administração pública, em que se ressaltam casos de desvio de verbas públicas para qualquer outro destino menos aquele em que foi empenhado, sendo usado para satisfazer interesses de governantes e os enriquecer. Corrupção esta que há anos prejudica o desenvolvimento da atividade financeira seguindo os princípios constitucionais, sendo repleta de obscuridades e desinformações, estando alheios os destinatários das ações governamentais. Nesse sentido, busca-se abordar os mecanismos disponíveis para que a população do nosso país tenha as informações da gestão dos entes políticos e de que maneira é possível utilizar para combater a corrupção. Para tanto foi explorado os sistemas de informações governamentais e como eles se relacionam com o princípio da publicidade previsto no art. 37 da Constituição de 1988 e a Lei de Acesso à Informação. Tal tema demonstra-se de relevância social diante dos escândalos de corrupção recentes no Brasil, assim como a importância de ter cidadãos empenhados em fiscalizar a atividade financeira do Estado.

**Palavras-Chave:** Corrupção; Atividade financeira; Lei de Acesso à Informação; Transparência.

**ABSTRACT:** This article aims to address the complex Brazilian problem of corruption in public administration, in which cases of diversion of public funds to any destination other than the one in which it was committed are highlighted, being used to satisfy the interests of rulers and enrich them. This corruption has for years hindered the development of financial activity following the constitutional principles, being full of obscurities and misinformation, being oblivious to the recipients of government actions. In this sense, we seek to address the mechanisms available for the population of our country to have the information of the management of political entities and how it is possible to use it to combat corruption. To this end, government information systems were explored and how they relate to the principle of advertising provided for in article 37 of the 1988 Constitution and the Access to Information Law. This theme demonstrates social relevance in the face of the recent corruption scandals in Brazil, as well as the importance of having citizens committed to supervising the financial activity of the state.

**Keywords:** Corruption; Financial activity; Access to Information Law; Transparency.

**RESUMEN:** Este artículo tiene como objetivo abordar el complejo problema brasileño de la corrupción en la administración pública, que destaca casos de desvío de fondos públicos para cualquier otro destino que no sea aquel para el que fueron comprometidos, siendo utilizados para satisfacer los intereses de los gobernantes y enriquecerlos. La corrupción que durante años ha venido poniendo en peligro el desarrollo de la actividad financiera siguiendo los principios constitucionales, estando llena de oscuridades y desinformación, siendo ajenos a ella los destinatarios de las acciones gubernamentales. En este sentido, buscamos abordar los mecanismos disponibles para que la población de nuestro país cuente con información sobre la gestión de las entidades políticas y cómo puede ser utilizada para combatir la corrupción. Para ello, se exploraron los sistemas de información gubernamentales y su relación con el principio de publicidad previsto en el art. 37 de la Constitución de 1988 y la Ley de Acceso a la Información. Este tema demuestra su relevancia social frente a los recientes escándalos de corrupción en Brasil, así como la importancia de tener ciudadanos comprometidos con la fiscalización de la actividad financiera del Estado.

**Palabras clave:** Corrupción; Actividad financiera; Ley de Acceso a la Información; Transparencia.

<sup>1</sup> Graduanda em Direito pela Universidade Federal de Campina Grande

<sup>2</sup> Graduanda em Direito pela Universidade Federal de Campina Grande

<sup>3</sup> Graduanda em Direito pela Universidade Federal de Campina Grande

<sup>4</sup> Professor e Mestre pela Universidade Federal de Campina Grande

## **INTRODUÇÃO**

A atividade financeira constitui o mecanismo primordial para o funcionamento do Estado, uma vez que ela proporcionará a existência de outras atividades. Esse recurso repercute em formas de gerir, obter e aplicar os recursos financeiros estatais. A aplicação inadequada por meios de elementos que a corrompam poderá proporcionar prejuízo deste instituto essencial para o funcionamento da máquina pública. Entre os meios de que podem causar malefícios à Máquina Pública, podemos destacar a corrupção que mina a legitimidade política, aumenta a desigualdade, a exclusão e violência no país além de dificultar a crença popular nos governantes e chefes do país.

Para combater este mal, se fazem necessários vários mecanismos que ajudem a controlar a atividade financeira do Estado e assim tornar a corrupção visível, combatendo diretamente o mal que causa diversas consequências no funcionamento do país. Com isso o presente artigo tem como objetivo geral colocar em evidências os malefícios das atividades corruptas no Brasil e instigar a sociedade no combate à corrupção, proporcionando responsabilidade na prestação de contas e transparência nas ações, evitando assim o abuso de poder e recursos públicos para benefício pessoal.

A partir disso busca-se compreender sua construção histórica sobre o tema e a relação do Brasil com a corrupção e as formas como a sociedade influencia no combate e controle a esta prática. Será analisado também, de forma mais aprofundada, as formas de fiscalização e controle da atividade financeira bem como os direitos e deveres assegurados em lei para melhor efetivação da aplicabilidade de maneiras para combater a corrupção no contexto público.

A metodologia utilizada tem como método de abordagem o dialético, na qual os fatos são analisados de acordo com o contexto social, político e econômico. Analisado através de procedimento histórico, que busca conhecimento por meio de intuições passadas. Classificado quanto à natureza como básica para contribuição de avanços científicos, com caráter exploratório nas modalidades histórica e documental, realizado através do estudo de preceitos legais na Constituição Federal de 1988, no Código Penal de 1940, nos artigos científicos que abordam sobre corrupção e a atividade financeira do Estado, além do uso de doutrinas e jurisprudências que complementem o assunto.

Para melhor entendimento o artigo científico será dividido em quatro tópicos. O primeiro tratará sobre os conceitos e espécies de fiscalização acerca do controle da atividade financeira do Estado, além das devidas atribuições e entendimento do assunto para melhor elucidação dos fatos.

O segundo tópico coloca em evidência o direito básico à informação assegurado pela Constituição Federal de 1988 justificando os paradigmas que contribuem para a inovação e efetivação do controle à corrupção.

No terceiro tópico será abordado um breve contexto histórico e conceitual do que se entende por corrupção bem como os tipos existentes, que são públicas e privadas, as públicas sendo divididas em passiva ou ativa, e como tal pratica afeta a evolução financeira e seus reflexos nos aspectos sociais da construção de uma sociedade.

No último tópico será tratada a importância do cidadão brasileiro no combate a prática de corrupção dentro da esfera estatal. Pretende-se ainda contribuir para o debate jurídico e enfatizar a importância desta temática proporcionando uma análise crítica do atual cenário sendo a sua visibilidade e participação características necessárias para melhor funcionamento e desenvolvimento do Brasil como potencia econômica e financeira.

## **CONTROLE DA ATIVIDADE FINANCEIRA**

O controle da atividade financeira é uma parte essencial da gestão financeira de qualquer organização, seja ela uma empresa, uma instituição governamental ou uma organização sem fins lucrativos. O objetivo do controle financeiro é justamente garantir que os recursos financeiros sejam gerenciados de forma responsável, eficiente e eficaz.

### **Do conceito de atividade financeira do estado**

A priori, deve-se compreender que um Estado necessita de recursos para poder exercer as suas atribuições de competência, podendo ser eles em forma de patrimônio ou da própria moeda. Sendo assim, em consonância com o cumprimento de suas obrigações, a administração pública exerce demasiada atividade financeira de diversas naturezas.

Conforme as palavras de Guerra a atividade financeira do Estado:

Visa à satisfação das inúmeras e volumosas necessidades coletivas, cabendo ao Poder Público a opção acerca daquelas mais importantes, determinando-as no orçamento mediante a fixação de metas e programas específicos. O volume e a intensidade da atividade financeira estatal estão diretamente relacionados à busca, pelo Estado, do atendimento das necessidades públicas básicas (GUERRA, p. 29, 2005).

Mediante o exposto, surge o controle da atividade financeira do Estado, o qual Silva aborda que:

O controle na Administração Pública, além de ser uma exigência constitucional e legal, se justifica principalmente pela necessidade de atingimento de metas e objetivos contidos nos programas de governo. Tais programas se utilizam de recursos públicos, cada vez mais escassos, razão qual é necessário o controle: para a promoção da defesa do patrimônio público (SILVA, p. 19, 2012).

Dessa forma, normas foram criadas para garantir o controle da atividade financeira, assim como a melhor aplicação dos recursos públicos, o qual trata-se de um tema de imensa importância, tendo em vista a má utilização dos recursos. Neste contexto, aquelas iniciam no Constituição Federal de 1988, além da Lei de Responsabilidade Fiscal e da Lei nº 4.320/64.

Sendo assim, o art. 70 da Constituição Federal de 1988 elucida que:

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Parágrafo Único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, 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, assumira obrigações de natureza pecuniária (BRASIL, 1988).

Ademais, o controle do orçamento não deve ficar restrito apenas à legalidade, já que não é possível a lei prever todos os acontecimentos os quais envolvem a aplicação dos recursos. Assim, a fiscalização torna-se efetiva devido a implicações legais dos atos praticados, analisados sob a perspectiva da legalidade, da legitimidade e da economicidade, pois só assim é possível haver uma fiscalização mais efetiva dos gastos públicos (LEITE, 2020).

À vista do exposto, Silva afirma que:

No contexto do art. 70 da CF também está o conceito de legitimidade. Legitimidade não é o mesmo que legalidade. A legalidade diz respeito às formalidades e aos preceitos que estão previstos em uma estrutura normativa estabelecida. A análise da legitimidade vai além de meros aspectos legais, não se desprendendo do que a lei determina e representa. Ela engloba aspectos de moralidade, tendo como base princípios da boa administração e fins públicos (SILVA, p. 25, 2012).

Sendo assim, vale salientar que em consonância com o art. 70 da CF/88, a fiscalização exercida pelo Congresso Nacional alcança as áreas contábil, orçamentária, financeira, operacional e patrimonial.

A fiscalização contábil tem o objetivo de analisar os registros contábeis voltados aos lançamentos, balanços, escrituração sintética e à observância das regras de contabilidade pública contidas na Lei nº 4.320/64 e na Lei de Responsabilidade Fiscal. Já a fiscalização financeira, detém controle da arrecadação das receitas e à efetivação das despesas. Ademais, a fiscalização operacional é voltada ao cumprimento das metas, dos resultados e da eficiência na gestão dos gastos públicos. E, por fim, a fiscalização patrimonial, está voltada a análise do cuidado ao patrimônio público (LEITE, 2020).

## **Espécies de controle**

Conquanto, existem duas formas de controle do orçamento, sendo elas o controle interno e o controle externo, dessa maneira, além do agente poder fiscalizar, também acaba tornando possível haver um controle privado ou social.

O controle interno é realizado internamente pelos três poderes: Legislativo, Executivo e Judiciário, e tem por finalidade a fiscalização das atividades administrativas dos dinheiros públicos, isso pois deve haver as correções devidas dentro da sua própria estrutura do poder, para posteriormente serem conferidos pelo controle externo. Dessa forma, Guerra conceitua o controle interno da seguinte forma:

Controle decorrente de órgão integrante da própria estrutura na qual se insere o órgão fiscalizado. É inerente a cada um dos órgãos e entidades dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário que, mediante sistema integrado de controle interno, deverão exercer o controle sobre seus próprios atos e agentes (GUERRA, p. 93, 2005).

Ademais, existem temas que são abordados no art. 74 da CF/88 que apresentam a exclusividade do controle interno:

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

§ 1º Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.

§ 2º Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União (BRASIL, 1988).

Dessa maneira, a finalidade do controle é: I – avaliar o cumprimento das leis orçamentárias; II – comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e a eficiência, dos gastos públicos; III – controlar as operações de crédito, avais e garantias; e IV – auxiliar o controle externo no exercício da sua missão institucional (LEITE, 2020). Ademais, o controle externo é exercido exclusivamente pelo Poder Legislativo (Congresso Nacional, Assembleias Legislativas e Câmaras Municipais), com o auxílio do Tribunal de Contas, conforma os arts. 70 a 73 da Constituição Federal de 1988. Caso não haja Tribunal de Contas em determinado município, prestarão serviço os Tribunais de Contas dos Estados ou Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios (art. 31, CF/88).

Guerra descreve o controle externo como:

Aquele desempenhado por órgão apartado do outro controlado, tendo por finalidade a efetivação de mecanismos, visando garantir a plena eficácia das ações de gestão governamental, porquanto a Administração Pública deve ser fiscalizada, na gestão dos interesses da sociedade, por órgão de fora de suas partes, impondo atuação em consonância com os princípios determinados pelo ordenamento jurídico, como os da legalidade, legitimidade, economicidade, moralidade, publicidade, motivação, impessoalidade, entre outros (GUERRA, p. 108, 2005).

Este tema é abordado detalhadamente no art. 71 da CF/88 pois trata sobre o exercício da fiscalização contábil, financeira e orçamentária do Estado e ainda pela observância dos princípios constitucionais por toda estrutura e agentes estatais, conforme o art. 75 da CF/88.

Assim, o controle popular ou social que consiste na participação da sociedade no controle da atividade estatal, que pode apresentar-se através de representações e denúncias a qualquer um dos sistemas de controle, podendo ser ajuizado através de uma ação popular.

Conforme observa o art. 74 da Constituição Federal de 1988:

Art. 74. §2º. Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou legalidades perante o Tribunal de Contas da União (BRASIL, 1988).

Dessa forma, é evidente que se alguém do povo houver ciência de irregularidades ou legalidades, poderá realizar denúncia perante o Tribunal de Contas da União.

## **DIREITO CONSTITUCIONAL AO ACESSO À INFORMAÇÃO E A APLICAÇÃO DE INOVAÇÃO PARA SUA EFETIVAÇÃO**

Em um passado em que o Estado era absoluto e não tinha obrigação a prestar contas à sua sociedade, o direito ao acesso à informação é um marco no modelo democrático, entendido este como uma forma de os cidadãos estarem inteirados das ações promovidas pelos seus governantes, por meio da publicidade dos registros.

Este direito teve seu primeiro registro em uma Lei Sueca em 1766, que tratava da liberdade de imprensa, ele foi concedido à coletividade o direito de receber as informações estatais. Com o passar das décadas, tal garantia foi acompanhando a evolução das sociedades, ganhando cada vez mais relevância devido aos grandes esquemas de corrupção expostos nos últimos anos.

Nesse sentido, foi somente em 2009 que o direito à informação passou a ser reconhecido como direito humano na Declaração da ONU: “Artigo 19. Todo ser humano tem direito à liberdade de opinião e expressão; este direito inclui a liberdade de, sem interferência, ter opiniões e de procurar, receber e transmitir informações e ideias por quaisquer meios e independentemente de fronteiras”, em união com a declaração, o Pacto de São José da Costa Rica também estabeleceu sobre o direito à informação, logo, relevantes tratados internacionais reconheceram a legitimidade desse direito e como sua efetiva aplicação.

Pensamento este compartilhado por Andrade e Cardoso (2014):

[...] inscreve-se como direito humano fundamental e passa a exigir que Estados informem aos cidadãos sobre seus atos como exigência do direito de participação nos processos de tomada de decisão em sociedades democráticas (ANDRADE; CARDOSO, 2014, p. 117).

Reconhecido internacionalmente, o direito à informação também consta nos textos legislativos nacionais, inclusive na Constituição Federal de 1988, previsto no Art. 5º, XXXIII, em que assim prever:

Todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado (BRASIL, 1988).

Da mesma forma que estabeleceu o direito do cidadão, o constituinte também previu a obrigação da administração pública em prestar essas informações em seu Art. 37, §3º: “[...] II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII”. Seguindo este raciocínio, percebe-se que houve a preocupação do legislador em garantir a efetiva aplicação deste direito, colocando um papel ativo para os entes políticos em prestar informações, e passiva em conceder elas quando lhe forem solicitadas.

Alinhado com o direito já estabelecido, deve-se levar em conta a realidade contemporânea em relação aos meios de comunicação. É fato que vivemos em uma sociedade extremamente conectada, logo, com o acesso a internet pode-se ter conhecimento de qualquer fato, logo, é necessário que o direito à informação acompanhe esse meio. Nesse sentido, foi criado no nosso país uma grande inovação denominada de “Portal da Transparência” para os entes da unidade federativa, em que nele serão contidos dados de como está sendo utilizado o dinheiro público e como está acontecendo a gestão pública.

Ademais, para complementar as inovações ocorridas nos últimos anos em relação a publicidade, foi sancionada a Lei Nº 12.527/2011, que instituiu as regras para garantir o acesso à informação, anteriormente já citado. Tal legislação prever minuciosamente os aspectos e procedimentos para o efetivo uso dos cidadãos, sendo seu objetivo previsto no seu próprio corpo:

Art. 3º Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a **assegurar o direito fundamental de acesso à informação** e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes:

- I - **observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;**
- II - **divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;**
- III - **utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação;**
- IV - **fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública;**
- V - **desenvolvimento do controle social da administração pública** (BRASIL, 2011).

[grifos nossos]

Nesta ótica percebe-se que o ordenamento brasileiro possibilita todo um arcabouço jurídico para quebrar os paradigmas da desinformação, assim como, uma efetiva democracia, pois pela adoção do modelo representativo é preciso que a população tenha dados efetivos que estão sendo bem representadas e da forma que esperavam.

## **O BRASIL E A CORRUPÇÃO: UM BREVE CONTEXTO HISTÓRICO**

A Política brasileira é complexa e fortemente debatida, isto se observa devido aos inúmeros fatores sociológicos e culturais do país e como sua construção foi afetada pelo fenômeno da corrupção. A mesma é considerada um problema mundial presente em diversas sociedades e esferas de convívio humano, das menores das ações até as maiores problemáticas políticas a nível mundial. O doutrinador Filgueiras (2008) conceitua a corrupção como a elevação dos interesses privados ao interesse público.

Considerando a história da política é revelado que a corrupção sempre participou da sua trajetória ocupando lugar de interesse em diversas áreas como a política filosófica. Platão preocupava-se com questões semelhantes levando em consideração o despotismo dos governos e busca pela boa ordem governamental embasado no caráter humano. O filósofo ainda relata três ideias principais: a relação entre a virtude a moral do governante e qualidade do regime político, a relação entre o saber teórico sobre a política e o direito de governar e ainda a noção de que o bom

governante terá capacidade de adotar remédio necessário no momento certo de maneira análoga a um médico (LESSA, 2003).

A palavra corrupção vem do latim *corruptio* e tem como significado decomposição moral, putrefação e suborno. Sperandio (2021) diz que: “é ato de ilegalidade, onde figura um corrupto e um corruptor com objetivo de vantagens ilícitas e embora considerado um fenômeno relacionado ao poder público também ocorre na administração pública”. No mais, há outras características que complementa o conceito, como a interação entre no mínimo dois componentes sejam eles indivíduos ou grupos que realizam a ação de corromper ou ser corrompido.

Devido à ampla cultura brasileira e seus mais diversos aspectos sociais e culturais o Brasil se torna tema de estudos e debates para melhor entendimento de suas ações e funções diante deste fenômeno. DaMatta (1997) relata que a sociedade brasileira vive o contraditório nas esferas públicas e privada de modo que suas vivências decorrem de aspectos culturais e locais e não de princípios. Sendo assim ele ainda explica: “(...) A casa não admite contradições, se essas contradições não podem ser imediatamente postas em ordem: em hierarquia ou gradação. A equivalência entre sentimentos ou moralidades, comuns na rua, é perigosa em casa (...)” (DAMATTA, 1997, p. 39, 40).

Freyre (1999) ainda destaca que:

O que se sente em todo esse desadorno de antagonismos são as duas culturas, a europeia e a africana, a católica e a maometana, a dinâmica e fatalista encontrando-se no português, fazendo dele, de sua vida, de sua moral, de sua economia, de sua arte um regime de influências que se alternam, se equilibram ou se hostilizam. Tomando em conta tais antagonismos de cultura, a flexibilidade, a indecisão, o equilíbrio ou a desarmonia deles resultantes, é que bem se compreende o especialíssimo caráter que tomou a colonização do Brasil, a formação *sui generis* da sociedade brasileira, igualmente equilibrada em seus começos e ainda hoje sobre antagonismos (FREYRE, 1999, p. 8).

Sistemática esta que permitiu a miscigenação entre negros, indígenas e brancos cujo interesse era a satisfação dos interesses europeus, além de permitir a exploração sexual e multiplicação de filhos não reconhecidos. Consequentemente, nenhum direito a eles era reconhecido, considerados uma classe inferior ou quaisquer perspectivas de igualdade.

[...] O europeu multiplicava filhos com indígenas e negras [...] o Brasil conheceu efetivamente forte mestiçagem biológica, mas não uma interação inter-racial. Os fios dessas relações bastardas não ascendiam à posição dos colonizadores. Desciam, antes, em direção às posições inferiores ocupadas pelos índios e pelos negros [...] À existência do chamado negrinho [...] suas funções eram como de um boneco, manipulado à vontade de seu pequeno senhor [...] comandado, maltratado espancado [...] Não é difícil imaginar as consequências, sobre a psicologia e o comportamento dos adultos, desse tipo de relação infantil, que favorecia o desenvolvimento de tendências perversas. É igualmente fácil imaginar o tipo de elite que tal processo de socialização foi capaz de gerar (VASCONCELLOS, 1995, p. 21, 27, 28).

Desta forma, entende-se que o contexto histórico cultural brasileiro, afeta a maneira como a sociedade lida com a corrupção no Brasil, já que o regimento cultural em muitas vezes sobressai as regras e princípios.

### **Os tipos de corrupção**

A aplicação prática do termo corrupção é ampla e atrelada ao ato ou efeito de corromper, fazendo alusão a obtenção de vantagem indevida. No Brasil, isto é considerada ato ilícito na esfera penal. O Código Penal prevê punição a prática de atos que envolvam suborno, propina, fraude, apropriação indébita, mas no que tange ao sentido estrito da palavra corrupção é em seus artigos 317 e 333 que são abordados estes assuntos.

A cerca dos tipos de corrupção deve ser destacado que existem mais de um tipo sendo assim: a corrupção passiva e ativa. A primeira é prevista no artigo 333 do Código Penal.

Art. 333 - Oferecer ou prometer vantagem indevida a funcionário público, para determiná-lo a praticar, omitir ou retardar ato de ofício:

Pena – reclusão, de 2 (dois) a 12 (doze) anos, e multa. (Redação dada pela Lei nº 10.763, de 12.11.2003)

Parágrafo único - A pena é aumentada de um terço, se, em razão da vantagem ou promessa, o funcionário retarda ou omite ato de ofício, ou o pratica infringindo dever funcional (BRASIL, 1940).

Desta forma é entendido que há uma forma de compensação para coação de atividade voltada para bem próprio. Este crime só pode ser praticado por qualquer pessoa, não necessariamente um funcionário público. Diferentemente do que acontece nos crimes de corrupção passiva, onde a prática do delito só pode ser cometida por funcionário público, a mesma é expressa no art. 317 da Lei 2.848 de 1940.

Art. 317 - Solicitar ou receber, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, ainda que fora da função ou antes de assumi-la, mas em razão dela, vantagem indevida, ou aceitar promessa de tal vantagem:

Pena – reclusão, de 2 (dois) a 12 (doze) anos, e multa. (Redação dada pela Lei nº 10.763, de 12.11.2003)

§ 1º - A pena é aumentada de um terço, se, em consequência da vantagem ou promessa, o funcionário retarda ou deixa de praticar qualquer ato de ofício ou o pratica infringindo dever funcional.

§ 2º - Se o funcionário pratica, deixa de praticar ou retarda ato de ofício, com infração de dever funcional, cedendo a pedido ou influência de outrem:  
Pena - detenção, de três meses a um ano, ou multa (BRASIL, 1940).

O doutrinador Cunha (2018) relata que:

A corrupção parte do *intraneus*; é o próprio funcionário público quem toma a iniciativa da mercancia ao solicitar que a vantagem lhe seja concedida. Já na segunda situação se supõe iniciativa do corruptor, pois receber e dar são ideias correlatas: a primeira depende da segunda. A última hipótese refere-se à aceitação de promessa de uma vantagem indevida. A palavra “promessa” deve ser entendida na sua acepção vulgar (consentir, anuir). Aqui a iniciativa também é do corruptor (particular que faz a promessa) (CUNHA,2018).

Logo, é uma característica imprescindível para caracterização do crime de corrupção passiva a figura do agente público. Masson (2018) afirma ainda sobre o assunto intensificando a característica intrínseca para que ocorra a modalidade passiva de corrupção.

O art. 317, caput, do Código Penal é taxativo ao determinar que na corrupção passiva a conduta de solicitar ou receber vantagem indevida, ou aceitar promessa de tal vantagem, deve necessariamente ocorrer ‘em razão da função pública’, ou seja, opera-se uma negociação entre a vantagem indevida solicitada, recebida ou prometida e a prática ou a omissão de algum ato de ofício inserido no rol de atribuições do funcionário público. Este raciocínio nos leva às seguintes conclusões: a) não há corrupção passiva se o ato não é da atribuição do funcionário público que solicitou, recebeu ou aceitou a promessa de vantagem indevida, embora tenha ele assim agido a pretexto de influir em ato praticado por funcionário público no exercício da função. Nesse caso, estará caracterizado o crime de tráfico de influência (CP, art. 332). Exemplo: o professor de uma escola estadual recebe dinheiro do pai de um aluno envolvido em diversas confusões para influir na decisão do diretor do estabelecimento de ensino, sendo este último o responsável pela condução de procedimento instaurado para apurar as faltas do discente, o qual pode acarretar sua expulsão (...) (MASSON, 2018).

Em decisão do STJ, entretanto, foi afastado o requisito do nexa entre comercialização do ato e a atribuição do funcionário público para praticá-lo. O Julgado (REsp 1.745.410/SP), dois funcionários públicos que trabalhavam em um aeroporto aceitam valores para facilitar ingresso irregular de pessoas estrangeiras em território nacional, detalhe este que ambos os funcionários não trabalhavam no departamento de controle migratório. Foi argumentado, entretanto que se faz necessária uma mudança de análise dos fatos. A Ministra Laurita Vaz defende que a expressão “em razão da função” contida no art. 317 do CP permite abranger os privilégios de acessibilidade da sua função.

Trata-se, a meu ver, de nítida opção legislativa direcionada a ampliar a abrangência da incriminação por corrupção passiva, quando comparada ao tipo de corrupção ativa, a fim de potencializar a proteção ao aspecto moral do bem jurídico protegido, é dizer, a probidade da administração pública (BRASIL, Superior Tribunal de Justiça, REsp 1.745.410/SP, Rel. Ministra Laurita Vaz).

Desta forma, cabe analisar que em determinados casos há um alargamento da esfera que abrange os agentes que praticam a corrupção passiva, previsto no art. 317 do Código Penal Brasileiro. Conseqüentemente, a Ministra defende que a opção legislativa que abrange a incriminação por corrupção passiva resultaria em uma maior proteção do bem jurídico, a administração pública.

## **O COMBATE A CORRUPÇÃO NA ATIVIDADE FINANCEIRA DO ESTADO REALIZADA PELOS CIDADÃOS**

Conforme já consolidado o entendimento que toda a população tem o direito a ter o acesso às informações estatais, é nítido que este é um dos mecanismos mais efetivos para realizar o combate à corrupção. Pois, uma sociedade que tem seu direito garantido pode a qualquer momento solicitar dados e posteriormente contestá-los em caso de desrespeito aos preceitos de uma Administração pública válida.

Nesta ótica, seguindo o já mencionado, uma democracia verdadeira só pode ocorrer quando os administrados têm poder de agir e fiscalizar os atos realizados pelo Poder Público. Logo, é necessário que seja proporcionado mecanismos para que os cidadãos possam efetivar sua fiscalização, nesse sentido, deve-se dar mais publicidade às inovações anteriormente já citadas, sendo estes meios mais efetivos de denúncia a corrupção.

## Uso da LAI como mecanismo de combate a corrupção

A Lei de Acesso à Informação (LAI) apesar de não ter sido elaborada com o objetivo de enfrentar a corrupção, possibilita um papel essencial ao exigir a transparência na gestão pública, que assim determina:

Art. 8º É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.

§ 1º Na divulgação das informações a que se refere o **caput**, deverão constar, no mínimo:

I - registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público;

II - registros de **quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros;**

III - **registros das despesas;**

IV - informações concernentes a **procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados;**

V - dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades; e

VI - respostas a perguntas mais frequentes da sociedade (BRASIL, 2011).

[grifos nossos]

A obrigação imposta em divulgar dados de como está governando aos gestores é meio de fiscalização efetivo, pois permite o controle dos atos, como também uma possível responsabilização, pensamento este também desenvolvido por Silva e De La Rue (2013):

Esse direito visa promover a transparência e a possibilidade de controle social dos atos públicos, sendo que, por controle social, entende-se o exercício pela sociedade em que o cidadão individualmente ou representado por terceiro legitimado pode realizar denúncias para o Tribunal de Contas da União (SILVA; DE LA RUE, 2013, p. 412).

É nítido que sabendo como estão sendo gastos os recursos públicos, a população estará mais atenta a atos de desvios de verbas, sendo possível denunciar às autoridades competentes para que ocorra a responsabilização e a reparação.

Outro ponto que merece destaque em relação a LAI, é que estando o governo obrigado a prestar informações sobre sua gestão, os seus agentes terão legítimo receio de transgredir as normas da administração, ponto observado por Silva (2016):

Além do mais, o controle social da atuação política se justifica, pois à medida que os agentes públicos sabem que suas ações estão expostas à constante avaliação da sociedade há maior probabilidade do cumprimento de suas atribuições, evitando desperdícios e desvios de atuação e corrupção. (SILVA, 2016, p.189).

Assim, é um caminho efetivo para combater a corrupção, pois de acordo com a LAI qualquer entidade pública, ente político, órgãos públicos ou até do âmbito privado que tenha ações de interesse público ou com recursos públicos, deve garantir o acesso às suas informações.

Logo, aquele que se negar a prestar os dados ao público demonstra receio que alguma ilegalidade seja descoberta, e mesmo com sua recusa não ficará isento em prestar estas informações, pois de acordo com a legislação analisada, deve o órgão ou entidade pública autorizar ou conceder o acesso imediato à informação disponível (Art. 11), e se o mesmo nega-se a o acesso pode o requerente recorrer à CGU:

Art. 16. Negado o acesso a informação pelos órgãos ou entidades do Poder Executivo Federal, o requerente poderá recorrer à Controladoria-Geral da União, que deliberará no prazo de 5 (cinco) dias se:

I - o acesso à informação não classificada como sigilosa for negado;

II - a decisão de negativa de acesso à informação total ou parcialmente classificada como sigilosa não indicar a autoridade classificadora ou a hierarquicamente superior a quem possa ser dirigido pedido de acesso ou desclassificação;

III - os procedimentos de classificação de informação sigilosa estabelecidos nesta Lei não tiverem sido observados; e

IV - estiverem sendo descumpridos prazos ou outros procedimentos previstos nesta Lei (BRASIL, 2011).

Em conclusão, fica nítido que a LAI é um mecanismo primordial para garantir a transparência nas finanças públicas, que alinhada à Lei Anticorrupção pode viabilizar um Estado de baixos índices de corrupção, pois é utópico se idealizar um ente sem essa mazela está presente.

### **Portal da Transparência e as finanças públicas**

O portal da transparência é uma demonstração concreta do direito ao acesso à informação, e da aplicação da LAI, em que utilizado de TICs (tecnologias de informação e comunicação) para promover o fornecimento de dados públicos.

A lei supracitada determina no seu Art. 8º a criação de meios na internet, acompanhando as inovações tecnológicas recentes:

[...] § 2º Para cumprimento do disposto no **caput**, os órgãos e entidades públicas deverão utilizar todos os meios e instrumentos legítimos de que dispuserem, sendo obrigatória a divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores (internet).

§ 3º Os sítios de que trata o § 2º deverão, na forma de regulamento, atender, entre outros, aos seguintes requisitos:

- I - conter ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão;
- II - possibilitar a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto, de modo a facilitar a análise das informações;
- III - possibilitar o acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina;
- IV - divulgar em detalhes os formatos utilizados para estruturação da informação;
- V - garantir a autenticidade e a integridade das informações disponíveis para acesso;
- VI - manter atualizadas as informações disponíveis para acesso;
- VII - indicar local e instruções que permitam ao interessado comunicar-se, por via eletrônica ou telefônica, com o órgão ou entidade detentora do sítio; e
- VIII - adotar as medidas necessárias para garantir a acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência, nos termos do art. 17 da Lei nº 10.098, de 19 de dezembro de 2000, e do art. 9º da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, aprovada pelo Decreto Legislativo nº 186, de 9 de julho de 2008 (BRASIL, 2011).

O portal da transparência é uma criação que antecede a LAI, mas pode ser usado como exemplo das previsões desta lei. Nesse sentido, o portal foi criado no ano de 2004 pela Controladoria Geral da União (CGU), e tem como objetivo permitir aos cidadãos o acesso a informações sobre o dinheiro público, sendo renovado para dá mais transparência no ano de 2018. Nesse sentido, o próprio portal define: “O Portal da Transparência é uma ferramenta desenvolvida para permitir que a sociedade acompanhe o uso dos recursos públicos e tenha uma participação ativa na discussão das políticas públicas e no uso do dinheiro.”

O portal da transparência funciona com os órgãos competentes encaminhando os dados para a CGU, que irá tornar disponível a todo público, que não precisará apresentar nada para realizar a consulta. Neste meio estará contido informações de repasses aos municípios, se os serviços

receberam o recurso que lhe foram destinados, o investimento do governo nas políticas públicas, acompanhar os contratos e licitações, até mesmo os gastos de servidores em viagens e nos cartões de pagamento.

Fica evidente que no portal, os cidadãos terão acesso às informações necessárias para realizar o controle social do ente que busca, como também foi elaborado de forma que leigos consigam compreender os dados nele contido.

É de se ressaltar esta plataforma, pois a mesma viabiliza a fiscalização popular na administração pública, desde que, é evidente que haja interesse dos particulares no governo vigente, iniciando em seus próprios municípios por exemplo. Cabe mencionar que nos últimos anos a sociedade brasileira está mais empenhada nos gastos governamentais, no entanto, o que se verifica é críticas de uma oposição a qualquer que seja o governo atuante, muitas vezes baseadas em *fake news*, mas que não efetivam uma fiscalização concreta para aprimorar o ente.

Assim, é nítido que o princípio da publicidade imposto para a Administração Pública deve ser cumprido de forma abrangente, e aquele ente que não o cumpre será responsabilizado.

Por fim, evidencia-se que existe um arcabouço legislativo que cumpre as determinações de informações da LAI, unido ao portal da transparência também foi elaborada a Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação (Fala.BR), que complementa os dados do portal ou como meio de obtenção de documentos de órgãos do executivo brasileiro. Mas novamente ressalta-se que o controle social só será efetivo quando houver engajamento da população nesta questão.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao levar em consideração as reflexões abordadas ao longo deste artigo, é indubitável que a corrupção é um mal que assola a sociedade há um longo período, desde os tempos de Platão e está inserida até hoje. Ademais, foram criados mecanismos para evidenciá-la e tentar contê-la, como dispositivos presentes na Constituição Federal de 1988, assim como a Lei de Acesso à Informação.

Dessa forma, a população tem o direito de ter acesso às informações sobre a atividade financeira do Estado, sendo evidente que é uma das maneiras de frear a corrupção do país. Assim,

o portal da transparência é uma peça fundamental para o conhecimento sobre os dados referentes a essa mazela, para que posteriormente possa contestar o que diz respeito a determinada informação.

Sendo assim, o portal de transparência é uma forma de efetivar a aplicação da Lei de Acesso à Informação, esta não tem a finalidade de combater a corrupção em si, porém, os cidadãos terão acesso sobre a gestão atual do governo e todas as entidades públicas, entes políticos, órgãos públicos ou até do âmbito privado que tenha interesse público ou com recursos públicos, e devem garantir acesso às suas informações, dessa forma, é garantida uma forma de fiscalizar a corrupção.

Por fim, vale frisar a importância da transparência do governo para que seja evitada a corrupção e para uma melhor efetivação das políticas públicas, essa é uma forma democrática de manter o Estado da forma mais clara e razoável possível, além de sempre buscar aplicar melhorias para toda a sociedade.

## **REFERÊNCIAS**

ANDRADE, C. C.; CARDOSO, Ana Maria Pereira. **O acesso à informação pública no Brasil: a Lei 12.527/2011 e as práticas sociais.** In: Maria Aparecida Moura. (Org.). A construção social do acesso público à informação no Brasil: contexto, historicidade e repercussões. 1a ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2014, v., p. 107-125.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, D.F, 1988.

BRASIL. **Decreto Lei nº 2.848 de 7 de dezembro de 1940.**

BRASIL. **Lei Nº 12.527,** de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Brasília, DF.

BRASIL. **Portal da Transparência. Usando o Portal.** Brasília. Disponível em:

<https://portaldatransparencia.gov.br/usando-o-portal#:~:text=Pode%20ser%20que%20sua%20navega%C3%A7%C3%A3o%20pelo%20Portal%20da,o%20direito%20de%20solicitar%20documentos%2C%20dados%20e%20informa%C3%A7%C3%B5es>. Acesso em: 16 de jun. de 2023.

BRASIL. **Supremo Tribunal de Justiça.** REsp 1,745.410. Relator: Ministra Laurita Vaz. Sexta Turma. Distrito Federal. Data de Julgamento: 23/10/2018. Disponível em:

<https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stj/641246386/inteiro-teor-641246407> Acesso em: 24 de jun 2023.

CUNHA, Rogério Sanches. **STJ: A corrupção passiva se caracteriza ainda que o ato não se insira nas atribuições do agente público.** Disponível em:

<https://meusitejuridico.editorajuspodivm.com.br/2018/10/04/stj-corrupcao-passiva-se-caracteriza-ainda-que-o-ato-nao-se-insira-nas-atribuicoes-agente-publico/>. Acesso: 24 de jun de 2023.

DAMATTA, Roberto. **A casa e a rua: espaço, cidadania, mulher e morte no Brasil.** 5 ed. Rio de Janeiro: Rocco, 1997.

FILGUEIRAS, Fernando. **Corrupção, Democracia e Legitimidade.** 1ed. Belo Horizonte: ed. UFMG, 2008.

FREYRE, Gilberto. **Casa Grande & Senzala: formação da família brasileira sob o regime da economia patriarcal.** 36 ed. Rio de Janeiro: Record, 1999.

GUERRA, Evandro Martins. **Os Controles Externo e Interno da Administração Pública.** 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2005.

LEITE, Harrison. **Manual de Direito Financeiro / Harrison Leite - 9. ed. rev., atual, e ampli. -** Salvador: JusPODIVM, 2020.

LESSA, Renato. **Da corrupção, do despotismo e de algumas incertezas: uma perspectiva cética.** In: *Agonia, aposta e ceticismo; ensaios de filosofia política.* Belo Horizonte: ed. UFMG, 2003.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos;**1948.

Disponível em:

<http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001394/139423por.pdf>%3E.%20Acesso%20em:%2016%20jun.%202023

SALDANHA, Jânia Maria Lopes; SILVA, Maria Beatriz Oliveira da. **Direitos emergentes na sociedade global: Programa de Pós-Graduação em Direito da UFSM.** Santa Maria: Ed. Da UFSM, 2016.

SILVA, De la Rue, Leticia Almeida. **O acesso à informação pública por meio de portais como instrumento para a democratização do poder judiciário: análise comparativa nos países do MERCOSUL.** In: ROVER, Aires José; SIMÃO FILHO, Adalberto; PINHEIRO, Rosalice Fidalgo. *Direito e novas tecnologias.* [Recurso eletrônico online]. Florianópolis: FUNJAB,2013, p. 406- 433.Disponível em:<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=3556a3018cce3076>.

Acesso em 16 de jun. de 2023.

SILVA, Marcus Vinícius Barros da. **Controle interno e controle externo: teoria e mais de 350 questões.** Rio de Janeiro: Ferreira, 2012.

SILVA, Rosane Leal da. **A implementação da transparência ativa pelos tribunais de justiça brasileiros: breve panorama do estado da arte.** In: REDIN, Giuliana;

SPERANDIO, Nair de Lourdes. **Corrupção no Brasil: Cultura política, patrimonialista e aspectos legais.**

VASCONCELLOS, João Gualberto Moreira. **A invenção do coronel:** ensaio sobre as raízes do imaginário político brasileiro. Vitória, ES: UFES, Secretaria de Produção e Difusão Cultural, 1995.