
CORRUPÇÃO, LEGALISMO E IMPUNIDADE NO BRASIL: REFLEXÕES ACERCA DA FUNÇÃO PREVENTIVA DA AGU

***CORRUPTION, STRICT LEGALISM AND IMPUNITY IN BRAZIL.
COMMENTS ON THE PREVENTIVE ROLE PLAYED BY THE FEDERAL
ATTORNEY GENERAL OFFICE***

Marina Camargo Aranha Lima
Mestre em Direito do Estado (USP)
Advogada da União e Coordenadora de Atuação Proativa (PRU/3ª Região)

SUMÁRIO: Introdução; 1 A corrupção como um problema global; 2 Legalismo e impunidade no Brasil: natureza sistêmica da corrupção como obstáculo à efetivação do Estado Democrático de Direito; 3 Formas de enfrentamento à corrupção e a mudança de paradigma legal e institucional no Brasil; 4 Reflexões acerca da função preventiva da AGU no combate à corrupção: possibilidades e obstáculos; 5 Considerações finais; Referências.

RESUMO: O artigo parte da análise da corrupção como um problema global para refletir acerca da dimensão estruturante do problema enfrentado no Brasil. Apresenta, então, a conexão entre legalismo e impunidade, com base teórica na análise realizada pelo Professor Marcelo Neves sobre esta relação paradoxal existente no Brasil. Sob o pressuposto teórico da teoria dos sistemas, o artigo pontua a importância da atuação efetiva no combate à corrupção, ressaltando a necessidade de desconstrução dessa conexão entre legalismo e impunidade, como pressuposto para a construção de uma sociedade menos desigual, para o fortalecimento das instituições e procedimentos do sistema jurídico e político, ambos necessários a concretização do Estado Democrático de Direito. Neste cenário, o artigo reflete criticamente sobre o papel preventivo da Advocacia Geral da União, abordando aspectos de elaboração normativa, função consultiva-administrativa e função contenciosa.

PALAVRAS-CHAVE: Corrupção. Impunidade. Legalismo. Teoria Dos Sistemas. Marcelo Neves. Estado Democrático de Direito. Ação Preventiva da Advocacia Geral da União. Elaboração Normativa. Função Consultiva. Função Contenciosa.

ABSTRACT: This essay first indicates corruption as a global phenomenon and offers a reflection on the structural problem that exists in Brazil. It indicates a connection between strict legalism and impunity based on a theoretical framework in which Professor Marcelo Neves has previously pointed out a paradoxical relationship between these two concepts. Taking the system theory as an initial assumption the essay defends the effective fight against corruption stating the importance of the deconstruction of the relation between strict legalism and impunity. This is a presupposition that has to be considered in order to develop a less unequal society and to strengthen our institutions as well as political and legal systems. The referred deconstruction would be also very significant to improve the Brazilian Democratic Constitutional Estate. In this scenario this paper proposes a critical reflection on the preventive role played by the Federal Attorney General Office (*Advocacia Geral da União – AGU*), approaching different aspects as normative elaboration techniques, administrative-advisory function and public litigation.

KEYWORDS: Corruption. Impunity. Strict Legalism. System Theory. Marcelo Neves. Democratic Constitutional Estate. Preventive Role Played by The Federal Attorney General Office (*Advocacia Geral Da União – AGU*). Normative Elaboration Techniques. Administrative-Advisory Function. Public Litigation.

INTRODUÇÃO

O conteúdo deste texto foi originalmente estruturado para apresentação no painel “*A relevância do advogado público no controle preventivo à corrupção*”¹, do V Congresso da Advocacia Pública, idealizado pela Comissão da Advocacia Pública da Seccional paulista da Ordem dos Advogados do Brasil, realizado em 25 de novembro de 2016, na Sede Cultural da OAB-SP².

Na ocasião, considerei importante expor as possibilidades e dificuldades enfrentadas pela advocacia pública no combate preventivo à corrupção, a partir das experiências vivenciadas como Coordenadora de Atuação Proativa da Procuradoria Regional da União na 3ª Região e, anteriormente, como assessora da Secretaria de Governo da Presidência da República e como Coordenadora-Geral de Matéria Administrativa na Consultoria Jurídica do Ministério da Integração Nacional.

Sob esta perspectiva, me parece necessário enfrentar a questão da efetividade da atuação do advogado público na prevenção e no combate à corrupção. Isso demanda, por um lado, reflexões acerca da necessidade e dificuldade do desenvolvimento de uma cultura proativa, tanto na atuação consultiva quanto na atuação contenciosa. Consultivamente, porque a elaboração de pareceres, por muitas vezes, não resolve o problema jurídico a ser enfrentado, tampouco abrange a complexidade de fatores, inclusive políticos, envolvidos na questão. Contenciosamente, porque a atuação instrutória e propositiva de ações de improbidade e ressarcimento demanda atuação diversa da reativa, mais familiar e tradicional à advocacia pública, exigindo características específicas de seus membros.

Por outro lado, demanda a compreensão da existência de um “cliente” real (o Estado e as políticas públicas estatais legitimamente selecionadas pelo governo eleito), com demandas reais, que precisam de soluções jurídicas legais e efetivas para os problemas enfrentados no dia-a-dia da gestão pública. Este aspecto nos aproxima da função apaixonante da Advocacia Pública de assessoramento jurídico para efetivação de políticas públicas e, ao mesmo tempo, da possibilidade de efetivamente prevenir a ocorrência da corrupção no dia-a-dia de nossa atuação.

É claro que essa atuação depende de previsões legais compatíveis com o exercício da função e de condições materiais adequadas (estrutura e local de trabalho, desenvolvimento de sistemas, quantidade de servidores e de advogados, etc.). Abordei-as um pouco, mais como pressupostos e

1 Agradecer o convite especialmente à Dra. Nilma de Castro Abe, assim como aos demais envolvidos na realização do evento.

2 Disponível em: <<http://www.oabsp.org.br/noticias/2016/11/v-congresso-da-advocacia-publica-debate-papel-do-profissional-na-sociedade-2>>.

obstáculos aos objetivos do que como causa ou finalidade em si da função institucional da AGU.

Passado o evento, entretanto, foi possível conciliar a demanda pela divulgação do conteúdo do painel juntamente com o convite para compor a presente obra. Achei que a oportunidade justificaria a apresentação de dados relativos à corrupção no Brasil e no mundo, assim como do panorama de mudança de paradigma legal e institucional pelo qual passou o Brasil nos últimos 15 anos no cenário de enfrentamento à corrupção.

O espaço comporta também um aprofundamento teórico acerca da dimensão, não apenas quantitativa, do fenômeno da corrupção no Brasil. Nesse sentido, apresento a análise desenvolvida pelo professor Marcelo Neves, acerca da paradoxal relação entre legalismo e impunidade em nosso país. Esta relação generalizada causa efeitos nocivos à construção da autonomia dos sistemas jurídicos e políticos, assim como nas relações sociais, fomentando a desigualdade, impedindo a efetivação da cidadania de forma generalizada e obstaculizando a efetivação do Estado Democrático de Direito.

Esta perspectiva nos permite propor que a atuação efetiva no combate à corrupção e na desconstrução dessa conexão entre legalismo e impunidade se mostra pressuposto para a construção de uma sociedade menos desigual e para o fortalecimento das instituições e procedimentos do sistema jurídico e político, ambos necessários a concretização do Estado Democrático de Direito.

Pretende-se, portanto, apresentar uma reflexão crítica acerca da função da advocacia pública no combate preventivo à corrupção, analisando suas possibilidades e obstáculos, sem perder de vista a reflexão acerca da função institucional da própria AGU. Esta abordagem é desenvolvida sob a perspectiva das atribuições da carreira nos processos de elaboração normativa e de atuação consultiva e contenciosa, considerando os dados e cenários brasileiros e os pressupostos teóricos já esclarecidos nesta introdução.

1 A CORRUPÇÃO COMO UM PROBLEMA GLOBAL

A corrupção não é um problema enfrentado apenas pelo Estado brasileiro, apesar do protagonismo que vem tomando na definição do cenário político e no desenho de nossas instituições nos últimos anos.

Conforme artigo publicado pelo Instituto Alvorada³ diversas pesquisas hoje já demonstram que a corrupção é um problema global que afeta a todos os países do mundo, comprometendo a efetividade das políticas

3 ALVORADA, Instituto. *Transparência e combate à corrupção nos Governos Lula e Dilma*. 2014. Disponível em: <<http://institutoalvorada.org/transparencia-e-combate-a-corrupcao-nos-governos-lula-e-dilma/>>. Acesso em: 29 nov. 2016.

públicas e o crescimento econômico, atentando contra a democracia e a legitimidade das instituições.

O primeiro *Relatório Anticorrupção da União Europeia*⁴, publicado em 3 de fevereiro de 2014, atesta que a corrupção continua a ser um problema na Europa, afetando a todos os seus Estados-Membros e custando à economia do grupo cerca de 120 bilhões de euros por ano. Apesar de os Estados-Membros terem realizados diversas iniciativas, conclui o relatório que os resultados são desiguais e que é preciso fazer mais para prevenir e punir a corrupção.

A transparência internacional apresenta anualmente uma avaliação dos países a partir do índice de percepção da corrupção, avaliação realizada desde 1995. Este índice varia em uma escala de 0 a 100, sendo a nota 0 concedida aos países “extremamente corruptos” e a nota 100 aos países “muito transparentes”. Nos resultados de 2015⁵, com avaliação de 175 países, 114 países pontuaram abaixo de 50, indicando, segundo a transparência internacional, que 68% dos países do mundo tem um sério nível de corrupção no setor público. Metade do G20 e todo o grupo dos Brics encontra-se com nota inferior a 50 (África do Sul com 44 pontos, Brasil e Índia com 38 pontos, China com 37 pontos e Rússia com 29 pontos).

Sob esta perspectiva, mais de 6 bilhões de pessoas vivem em países com sérios problemas de corrupção e mais pobres perdem mais de 1 trilhão ao ano para a corrupção. Nenhum país foi considerado livre da corrupção, apesar dos primeiros colocados terem alcançados altas pontuações: Dinamarca (91 pontos), Finlândia (90 pontos), Suécia (89 pontos), Nova Zelândia (88 pontos), Holanda (87 pontos) e Noruega (87 pontos).

O Brasil encontra-se no 76º lugar (38 pontos), empatado com Bósnia e Herzegovina, Burkina Faso, Índia, Tailândia, Tunísia e Zâmbia. Na América do Sul, o Uruguai aparece como o país mais transparente no 21º lugar, com 74 pontos, seguido pelo Chile em 23º lugar com 70 pontos. A Venezuela aparece na pior posição, 158º, com 17 pontos.

Apesar de os Estados Unidos encontrarem-se em 16º lugar (76 pontos), o problema da corrupção também atinge o país. Conforme análise realizada pela plataforma Gallup⁶ em 2015, três em cada quatro americanos (75%) no ano de 2014 teve a percepção de que a corrupção estava disseminada no governo de seu país.

4 EUROPEAN COMMISSION, Report from the Commission to the Council and the European Parliament. *EU Anti-Corruption Report*. 3 de fevereiro de 2014. Disponível em: <<http://ec.europa.eu/anti-corruption-report>>. Acesso em: 29 nov. 2016.

5 TRANSPARENCY INTERNATIONAL. *Corruption Perceptions Index 2015*. Disponível em: <<http://www.transparency.org/cpi2015>>. Acesso em: 29 nov. 2016.

6 GALLUP, *Corruption Perceptions Index 2015*. Disponível em: <<http://www.transparency.org/cpi2015>>. Acesso em: 29 nov. 2016.

Ademais, a corrupção não se restringe ao campo governamental. Em que pese no Brasil não estejamos acostumados com reportagens sobre casos de corrupção no setor privado⁷, acabamos por ter notícia por outros meios, como as repercussões de investigações, por exemplo, do Departamento de Estado dos Estados Unidos. O recente escândalo de corrupção envolvendo a FIFA é emblemático. O caso revelou o pagamento de propina aos representantes da FIFA por parte de executivos de marketing para obter direito de comercialização de mídia e marketing de diversas competições esportivas⁸.

2 LEGALISMO E IMPUNIDADE NO BRASIL: NATUREZA SISTÊMICA DA CORRUPÇÃO COMO OBSTÁCULO À EFETIVAÇÃO DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

No Brasil, é difícil encontrar dados estimados do prejuízo decorrente da corrupção. Apesar de potencialmente questionável, estudo realizado pelo Departamento de Competitividade e Tecnologia da Fiesp, em 2008, aponta que o custo médio anual da corrupção no Brasil representa valor em torno de 1,38% a 2,3% do Produto Interno Bruto (PIB), correspondente a R\$41,5 bilhões e R\$69 bilhões de reais por ano (valores de 2008)⁹ ou de R\$81,42 bilhões e R\$135,7 bilhões de reais por ano (considerando o valor do PIB de R\$5,9 trilhões de reais em 2015).

Cotejado com os dados internacionais, nos parece que a especificidade do problema da corrupção enfrentada pelo Brasil não é apenas numérica. Além de quantitativamente relevante, a corrupção tem tendência à generalização, comprometendo de forma sistemática o funcionamento dos sistemas jurídicos e políticos¹⁰. Neste sentido, a corrupção não se constitui em meros bloqueios eventuais da reprodução dos sistemas jurídicos e políticos, mas no comprometimento generalizado da autonomia operacional

7 Recentemente, foi publicado pelo jornal Folha de São Paulo notícia de apuração interna de corrupção em um conhecido estabelecimento privado de saúde de São Paulo: <<http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2016/09/1812723-cupula-da-cardiologia-do-einstein-cai-por-suposto-elo-com-fornecedor.shtml>>.

8 Os registros do caso foram feitos por inúmeros meios de comunicação e constam inclusive no wikipedia <https://pt.wikipedia.org/wiki/Caso_de_corrup%C3%A7%C3%A3o_na_FIFA_em_2015>.

9 DECOMTEC, Relatório Corrupção: custos econômicos e propostas de combate. 2010, p. 26. Disponível em: <www.fiesp.com.br/arquivo-download/?id=2021>. Acesso em: 29 nov. 2016.

10 *"A partir da sociedade envolvente, os sistemas jurídicos e políticos são bloqueados generalizadamente na sua autoprodução consistente por injeções heterônomas de outros códigos e critérios sistêmicos, assim como pelos particularismos difusos que persistem na ausência de uma esfera pública pluralista. No interior do Estado, por sua vez, verificam-se intrusões destrutivas do poder na esfera do direito."* NEVES, Marcelo. *Entre Têmis e Leviatã: uma relação difícil*. São Paulo: Martins Fontes, 2008. p. 239.

destes sistemas¹¹. Isto impede que os sistemas jurídico e o político exerçam suas funções de forma satisfatória, prejudicando a própria efetivação do Estado Democrático de Direito.

Na esfera política (de decisões coletivamente vinculantes ou da generalização de influências), temos bloqueios impróprios a procedimentos eleitorais e legislativos, como explica o professor Marcelo Neves:

Mas o problema não se restringe à ‘violação’ de Têmis pela sociedade desestruturada em virtude da insuficiente diferenciação funcional e da carência de uma esfera pública fundada na universalização da cidadania, mas abrange também mecanismos sociais destrutivos da autonomia operacional da política. São relevantes aqui as invasões dos procedimentos eleitorais e legislativos pelo código econômico ou por particularismos relacionais. Repetindo o que afirmei em relação ao direito, não se trata aqui de abertura cognitiva do sistema político para exigência da economia e para os valores, as expectativas e os interesses presentes na esfera pública, mas antes de quebra do fechamento operacional da política, pressuposto sistêmico para a sua abertura em face de um ambiente social supercomplexo. Sobretudo nos casos graves e generalizados de corrupção e fraude eleitoral, o fenômeno manifesta-se mais claramente. Muitas vezes, o procedimento é de tal maneira deturpado, que se transforma em um mero ritual: não há incertezas quanto aos resultados. A eleição afasta-se assim radicalmente do seu modelo constitucional e legal. O Código ‘lícito/ilícito’ não funciona eficientemente como segundo código da política. Isso implica deficiente legitimação pelo procedimento. O que se impõe nesse contexto são ‘apoios’ particularistas como mecanismos supridores da falta de legitimação (generalizada) do Estado como organização. Bloqueados os procedimentos políticos do Estado Democrático de Direito, o Leviatã se vê perdido diante da complexidade social, recorrendo a formas ad hoc de sustentação política.”¹²

Temos, portanto, no Brasil, uma realidade em que benefícios econômicos (dinheiro), interesses políticos (poder) e relações pessoais determinam resultados de operações típicas do sistema político, como procedimentos eleitorais e legislativos. Para piorar, estas “interferências” ocorrem de forma generalizada, prejudicando o regular funcionamento

11 *A chamada “corrupção sistêmica” tem tendência à generalização em experiências jurídicas típicas da modernidade periférica, atingindo o próprio princípio da diferenciação funcional e resultando na alopoiese do direito*, NEVES, op. cit., p. 241.

12 *Ibidem*, p. 242.

dos procedimentos políticos e impedindo a concretização do Estado Democrático de Direito.

No sistema jurídico, verifica-se também uma incapacidade de prevalência do código “lícito/ilícito” e uma interferência generalizada de fatores econômicos e relacionais nos procedimentos tipicamente jurídicos - jurisdicionais e administrativos -, o que impede a definição clara das fronteiras de uma esfera de juridicidade.

Os mecanismos jurídicos se mostram fragilizados perante conformações concretas de poder, conjunturas econômicas específicas e códigos relacionais: “*Nessas circunstâncias, os procedimentos predominantemente jurídicos do Estado Democráticos de Direito, tais como o jurisdicional e o administrativo de estrita execução da lei, sobretudo o policial, são invadidos por critérios extrajurídicos que de forma incontrolável corrompem o processamento de casos jurídicos de acordo com critérios generalizados de constitucionalidade e legalidade, concretizados jurisdicional e administrativamente.*”¹³

Isto gera uma deturpação no processo de concretização do direito, impedindo a efetivação da legalidade como generalização igualitária de conteúdos jurídicos. Como fundamenta o professor Marcelo Neves, isso gera formas unilaterais de legalismo e impunidade em uma relação paradoxal de complementariedade:

Não só a preferência ‘ter/não-ter’ atua no sentido de impedir a reprodução sistemicamente autoconsistente do direito. De fato, em decorrência dos grandes abismos de rendimento entre as camadas sociais, o código econômico reproduz-se hipertroficamente, implicando privilégios e ‘exclusões’ ilegais. Porém, relacionados com essa hipertrofia (e, ao mesmo tempo, ineficiência social) da economia, mecanismos relacionais, familiares, referentes à amizade e ao poder privatizado sobrepõem-se difusamente ao direito, heteronomizando-lhe a reprodução operativa e corrompendo-lhe a autonomia sistêmica.¹⁴

A instrumentalização política, econômica e relacional de mecanismos jurídicos está também na origem do desrespeito do modelo procedimental previsto no texto da constituição. Este cenário está associado à persistência de privilégios e exclusões, que confirmam o fenômeno da impunidade e do legalismo, obstaculizando a construção de uma esfera pública universalista como espaço de comunicação de cidadãos iguais¹⁵.

13 NEVES, op. cit., p. 240.

14 Ibidem, p. 239/240.

15 Ibidem, p. 244/258.

Importante remarcar a relevância que a relação de “impunidade” *versus* “legalismo” na origem da realização do Estado Democrático de Direito, integrando-se no desenho da corrupção dos sistemas político e jurídico. Segundo Marcelo Neves, “*um dos obstáculos que mais dificultam a realização do Estado Democrático de Direito na modernidade periférica, destacadamente no Brasil, é a generalização de relações de subintegração e sobreintegração*”¹⁶.

A relação de “subintegrados” e “sobreintegrados” está na origem da relação de legalismo e impunidade existente no Brasil¹⁷. A inclusão generalizada dos cidadãos ao sistema jurídico pressupõe acesso e dependência a direitos e deveres compartilhados socialmente. Isso significa, por um lado, acesso e condições reais de exercício dos direitos fundamentais constitucionalmente declarados (acesso a direitos – benefícios do sistema jurídico). Por outro, submissão aos deveres e responsabilidades impostas pelo aparelho coercitivo estatal (dependência de deveres – restrições do sistema jurídico).

No Brasil, entretanto, verifica-se que uma parcela da sociedade não tem acesso ou condições reais de exercer os direitos fundamentais, como moradia, saúde, educação. Complementarmente, esta mesma parcela da sociedade é submetida radicalmente às estruturas punitivas do Estado. Ou seja, ao mesmo tempo em que este grupo social não tem real acesso aos direitos, eles não estão livres dos deveres e responsabilidades. Trata-se, nos termos de Marcelo Neves, dos “subintegrados”, para os quais “*generalizam-se situações em que não têm acesso aos benefícios do ordenamento jurídico estatal, mas dependem de suas prescrições impositivas*.”¹⁸

Para os “subintegrados”, o direito tem relevância quase que exclusivamente em seus efeitos restritivos à liberdade. Isso significa, que aqueles que pertencem a essas camadas sociais “marginalizadas” são integrados ao sistema jurídico, em regra, como devedores, indiciados, denunciados, réus, condenados etc.

Mas a “subintegração” é inseparável da “sobreintegração”¹⁹. Do outro lado da sociedade desigual brasileira, existe um grupo de “privilegiados” que

16 NEVES, op. cit., p. 248.

17 Ibidem, p. 248/254.

18 Ibidem, p. 248.

19 “*No âmbito da sociedade mundial supercomplexa do presente, ninguém é absolutamente subintegrado ou sobreintegrado, pois as posições correspondentes não se baseiam em princípios ou normas firmes como nas sociedades pré-modernas, mas dependem de condições fáticas da reprodução das comunicações. Mas há indivíduos da população que se apresentam regularmente em um dos pólos das relações de subintegração e sobreintegração. [...] Além do mais, não se pode excluir uma esfera pública restrita de cidadãos, que se encontram regularmente em situações de integração simétrica na ordem jurídica [...] No entanto, a generalização de relações de subintegração e sobreintegração fazem implodir a Constituição como ordem básica da comunicação jurídica e também como acoplamento estrutural entre política e direito.*” NEVES, op. cit., 251.

são, em regra, titulares de direitos, competências, poderes e prerrogativas, mas não se subordinam regularmente à atividade punitiva do Estado no que se refere aos deveres e responsabilidades. Nas palavras de Marcelo Neves, “*sua postura em relação à ordem jurídica é eminentemente instrumental: usam, desusam ou abusam-na conforme as constelações concretas e particularistas dos seus interesses.*”²⁰ Esta parcela privilegiada da sociedade é chamada de “sobreintegrados”.

No âmbito do direito, a relação de “subintegrados” e “sobreintegrados” é assim sumarizada pelo professor:

No âmbito do direito, isso significa que os sobreintegrados *têm acesso aos direitos* (e, portanto, às vias e garantias jurídicas), sem se vincularem efetivamente aos deveres e às responsabilidades impostas pelo sistema jurídico; os subintegrados, ao contrário, não dispõem de acesso aos direitos e às vias e garantias jurídicas, embora permaneçam rigorosamente subordinados aos deveres, às responsabilidades e às penas restritivas de liberdade.

Sob esta perspectiva, os tanto os “subcidadãos” quanto os “sobrecidadãos” são carentes de cidadania, como mecanismo político-jurídico de inclusão social, que pressupõe igualdade não apenas em relação aos direitos, mas também a respeito dos deveres, envolvendo uma relação sinalagmática de direitos e deveres fundamentais generalizados.

A dimensão jurídica da relação “subintegrados” e “sobreintegrados” está socialmente conectada à relação de impunidade e legalismo a qual queríamos chegar. Isto porque, a efetivação da dimensão restritiva dos direitos ao “subintegrados” vem marcada por um fetichismo legal socialmente irresponsável. Ou seja, a interpretação legalista é normalmente aplicada àqueles que não se encontram em condições de exercer seus direitos, mesmo que estes sejam garantidos legal ou constitucionalmente. O legalismo, nesta perspectiva, não se confunde com aplicação rigorosa do princípio da legalidade²¹. Trata-se de legalismo unilateral, que considera esses grupos de pessoas apenas quando entram em contato com o sistema a seu desfavor, ou seja, como culpados, réus, condenados, presos.

Na outra ponta, a relação entre direito e realidade social é marcada pela impunidade. Com frequência, ilícitos dos mais diversos, especialmente na área criminal, não são seguidos das sanções preestabelecidas juridicamente.

20 NEVES, op. cit., p. 250.

21 Como explica Marcelo Neves, o princípio da legalidade “*exige a generalização da lei, importando o acesso de todos os cidadãos ao direito. O fetichismo da lei no Brasil é unilateralista, funciona como mecanismo de discriminação social.*” NEVES, op. cit., p. 254.

Nos últimos anos o Brasil vivenciou as primeiras condenações de políticos e de empresários pelo sistema jurisdicional em toda a história do país, o que poderá ser analisado como um primeiro avanço no sentido de combate dessa impunidade unilateral. Entretanto, ainda nos parece cedo para fazer análise neste sentido, tendo em vista a impossibilidade de se verificar a dimensão de generalização ou não, assim como de se ponderar os impactos dos abusos jurídicos e midiáticos envolvidos.

Permanece, portanto, a coexistência de impunidade e legalismo, que pode parecer contraditória num primeiro momento. Mas a unilateralidade tanto do legalismo quanto da impunidade afasta a contradição aparente e revela uma complementariedade. Isto porque, como propõe Marcelo Neves, enquanto a inflexibilidade legalista dirige-se primariamente aos “subintegrados”, a impunidade está vinculada ao mundo de privilégios dos “sobreintegrados” juridicamente. A impunidade, neste sentido, depende do legalismo. E essa conexão paradoxal condena o próprio Estado Democrático de Direito: *a conexão entre legalismo e impunidade obstaculiza a estruturação de uma esfera pública de legalidade e, portanto, a realização do Estado Democrático de Direito.*²²

A corrupção no Brasil está diretamente conectada com a relação entre “impunidade/legalismo”. Temos um sistema jurídico que por um lado alimenta a relação de desigualdade de condições entre os subintegrados e sobreintegrados, e que por outro se constrói baseado em relações desiguais de legalismo e impunidade. Por outro lado, temos um sistema jurídico marcado por influências econômicas e relacionais, cuja lógica se beneficia desta relação de sobreintegração e impunidade. Socialmente, a corrupção marcada por esta relação de impunidade/legalismo, obsta a construção de uma cidadania efetiva (como mecanismo de integração jurídico-política igualitária da população na sociedade) e fragiliza o próprio Estado Democrático de Direito.

Portanto, além de quantitativamente relevante, a natureza sistêmica da corrupção condena as instituições e os procedimentos básicos dos sistemas político e jurídico, alimenta relações de desigualdade social, impede a efetivação da cidadania de forma generalizada e obstaculiza a efetivação do Estado Democrático de Direito. Neste sentido, a atuação efetiva no combate à corrupção e na desconstrução dessa conexão entre legalismo e impunidade se mostra pressuposto para a construção de uma sociedade menos desigual, para o fortalecimento das instituições e procedimentos do sistema jurídico e político, ambos necessários a concretização do Estado Democrático de Direito.

²² NEVES, op. cit., p. 255.

3 FORMAS DE ENFRENTAMENTO À CORRUPÇÃO E A MUDANÇA DE PARADIGMA LEGAL E INSTITUCIONAL NO BRASIL

Vários são os mecanismos utilizados para o enfrentamento da corrupção. No citado Relatório Anticorrupção da União Europeia²³, fala-se em mecanismos de controle através de políticas de prevenção (*designadamente, normas de ética, normas sobre conflitos de interesse, medidas de sensibilização, mecanismos de controlo interno e externo e acesso fácil a informações de interesse público*), assim como combate através de ações judiciais e sanções (com diferentes níveis de eficácia das leis processuais e penais).

O relatório aborda também a dimensão política do enfrentamento, com a fragilidade dos códigos de ética aplicáveis a partidos políticos e assembleias eleitas e deficiências nas normas de financiamento dos partidos políticos.

O relatório inclui um capítulo especial sobre contratos públicos, que, segundo a perspectiva apresentada pela imprensa da União Europeia, *“trata-se de um domínio de grande importância para a economia da União Europeia, dado que cerca de um quinto do PIB da EU é gasto anualmente por entidades públicas na aquisição de bens, obras e serviços. É também um domínio vulnerável à corrupção.”*²⁴

Segundo a transparência internacional²⁵, os países menos corruptos do mundo apresentam características comuns, como o alto nível de liberdade de imprensa, acesso à informação sobre orçamentos, altos níveis de integridade entre os cargos públicos e um Poder Judiciário independente. Já os mais corruptos, além de conflitos e guerras, se destacam pela governabilidade deficiente, por instituições públicas frágeis, como a polícia e o Poder Judiciário, e pela falta de independência nos meios de comunicação.

A própria Transparência Internacional relacionou, em 2014, como maiores desafios para o combate à corrupção no Brasil: (i) a corrupção no governo e nos partidos (partidos políticos e o Poder Legislativo são percebidas como as instituições mais afetadas pela corrupção); (ii) o setor privado, submetido a agências regulatórias, que aumentam a propensão a tentativas de suborno; (iii) o financiamento de campanhas políticas; (iv) a corrupção no níveis estadual e municipal; (v) contratações para grandes obras públicas. Em sua análise de 2015, pontua, entretanto uma tendência

23 EUROPEAN COMMISSION, op. cit. (2014).

24 COMISSÃO EUROPEIA. Comunicado de Imprensa “Comissão apresenta primeiro Relatório Anticorrupção da EU.” 22 de outubro de 2015. Disponível em: <http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-86_pt.htm>. Acesso em: 29 nov. 2016.

25 TRANSPARENCY INTERNATIONAL. *Corruption Perceptions Index 2015*. Disponível em: <<http://www.transparency.org/cpi2015>>. Acesso em: 29 nov. 2016.

positiva relacionada ao Brasil, apesar da queda de 5 pontos em relação ao ano anterior:

We've witnessed two remarkable trends in the *Americas* in 2015: the uncovering of grand corruption networks and the mass mobilisation of citizens against corruption," says Alejandro Salas, Transparency International Director for the Americas. "The Petrobras and La Línea scandals are testament to these trends in the two biggest regional decliners: Brazil and Guatemala. The challenge now is to tackle the underlying causes and reduce impunity for corruption."²⁶

Apesar do quadro delicado que se apresenta no cenário brasileiro, é preciso considerar os inúmeros avanços que foram realizados especialmente nos últimos 15 anos, tanto em termos de políticas preventivas quanto através de ações judiciais e sanções, com uma progressiva evolução legal e institucional.

Institucionalmente, houve relevantes mudanças na Polícia Federal, na Controladoria-Geral da União (atual Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União), no Ministério Público Federal - com garantia de ampla autonomia e nomeação do Procurador-Geral respeitando a lista tríplice apresentada pela categoria -, na Receita Federal - com aumento na eficiência das fiscalizações e a realização de sindicâncias patrimoniais dos auditores da Receita -, e na Advocacia Geral da União - com atuação no combate à corrupção e ressarcimento ao erário de verbas federais desviadas-, além de aprimoramentos na atuação do COAF - no monitoramento de movimentações atípicas que possam configurar lavagem de dinheiro ou corrupção e enriquecimento ilícito de agentes públicos -, e reestruturação do CADE - com fortalecimento da atuação no combate a carteis.

Estas alterações aumentaram a capacidade institucional desses órgãos no enfrentamento preventivo da corrupção. Podemos citar alguns dados nesse sentido. No que se refere à polícia federal, só em 2012, foram criadas 17 delegacias especializadas em combate à corrupção e desvio de dinheiro), além de maior liberdade de atuação, reforço de pessoal, material e financeiro.

Houve também um grande aprimoramento dos órgãos de controle. Conforme bem explicado em artigo do Instituto Alvorada²⁷:

Com a criação da Controladoria-Geral da União (CGU), em 2003, o Governo Federal foi dotado de um órgão estruturado e permanente de fiscalização, com auditores qualificados e técnicas modernas de

²⁶ TRANSPARENCY INTERNATIONAL, op. cit. (2016).

²⁷ ALVORADA, op. cit. 2014.

controle. Até então o que existia era a Corregedoria-Geral da União, órgão criado em 2001, penúltimo dos oito anos do governo FHC, pela Medida Provisória nº 2.143-31, em resposta ao clamor da opinião pública diante do engavetamento da CPI da corrupção. No primeiro momento, o órgão desempenhava apenas funções correccionais; um ano depois, o Decreto nº 4.177, de 28 de março de 2002, transferiu a Secretaria Federal de Controle Interno (SFC) — unidade responsável pela auditoria do Poder Executivo Federal, que integrava a estrutura do Ministério da Fazenda — para a então Corregedoria-Geral da União. Em 1º de janeiro de 2003, um dos primeiros atos do Governo Lula foi a edição da Medida provisória nº 103, posteriormente convertida na Lei nº 10.683, que, entre outras providências, alterou a denominação do órgão de Corregedoria para Controladoria-Geral da União, lhe concedeu o status de Ministério, vinculando-o diretamente à Presidência da República, e denominou seu titular de Ministro de Estado do Controle e da Transparência, além de definir suas competências, ampliando sobremaneira suas atribuições e alçando-a à condição de uma verdadeira agência anticorrupção.

A antiga CGU instituiu o Programa de Fiscalizações por sorteio público de Municípios, fiscalizando a aplicação de cerca de 20 bilhões de reais de recursos públicos federais repassados à Municipalidade²⁸, além de diversas ações de controle como Auditorias Anuais de Contas, Auditorias Especiais e Investigativas e Avaliações da Execução dos Programas de Governo. Em 2005 foi fixado um Sistema de Correição do Poder Executivo Federal (Decreto nº 5.480/05) e instituída o processo de Sindicância Patrimonial de Servidores Federais (Decreto nº 5.483/05), sendo que entre 2003 e 2013, 4.577 servidores foram demitidos. A partir de 2007, a antiga CGU também passou a atuar na aplicação de sanções a empresas que comentem ilícitos contra o Estado e criou o Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (CEIS), que lista as empresas punidas e que estão, por isso, proibidas de contratar com a Administração.

Vale, neste sentido, pontuar que merece ser recebida com cautela a transformação da CGU em Ministério - Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União - CGU, ocorrida por força

28 Conforme reportagem da revista *nexo*, sobre a CGU e a fiscalização dos Municípios: *“O órgão foi prestigiado durante o governo Lula, quando as ações de fiscalização de prefeituras que recebem verbas federais alcançaram 400 por ano. Nos anos da gestão Dilma Rousseff, o número caiu para 60 municípios ao ano fiscalizados, segundo informou a revista “Piauí”. O órgão também não conseguiu controlar de forma eficiente as estatais por falta de instrumentos legais, segundo o ex-ministro da CGU Jorge Hage.”*. Disponível em: <<https://www.nexojournal.com.br/expresso/2016/05/26/Qual-C3%A9-o-impacto-de-transformar-a-CGU-o-C3%B3rg%C3%A3o-anticorrup%C3%A7%C3%A3o-do-governo-em-un-minist%C3%A9rio>>. Acesso em: 28 dez. 2016.

da Medida Provisória nº 726, de 12 de maio de 2016, convertida na Lei nº 13.341, de 2016. Isto porque a vinculação à Presidência garantia maior autonomia para fiscalização e cobrança de servidores, ministros e ações de todo o governo. Importante pontuar que na década de 1990 cada ministério tinha seu próprio órgão interno de fiscalização, modelo que fragilizava o controle de desvios e má administração, pois as ações estavam submetidas ao Ministro da área fiscalizada²⁹.

A criação do Ministério da Transparência não retorna a essa situação da década de 1990, visto que a competência continua concentrada em um único órgão, mas coloca o órgão de controle interno no mesmo nível hierárquico que os outros Ministérios, podendo reduzir sua autoridade para sugerir mudanças, aplicar punições e cobrar transparência.

Todas essas evoluções institucionais contribuíram para o desmonte de grupos que atuavam livremente nos aparelhos estatais, como pontua Rafael Dubeux³⁰. Soma-se que em 17 de setembro de 2015, o Supremo Tribunal Federal concluiu julgamento da ADI 4650, declarando inconstitucional os dispositivos legais que autorizavam as contribuições de pessoas jurídicas às campanhas eleitorais, regra que foi incorporada pela mais recente reforma eleitoral (Lei nº 13.165/15). A decisão teve por base especialmente a previsão do § 9º do art. 14 da CF que dispõe sobre a “*normalidade das eleições contra a influência do poder econômico*”. A decisão marca uma nova etapa de enfrentamento de um modelo eleitoral que favorece, ou pelo menos permite, a troca de benefícios entre empresas, que visam seu lucro, e governos, que visam a ser eleitos. A contratação onerosa pelo governo eleito de pessoas jurídicas que financiaram campanhas está na origem de grandes escândalos de corrupção do país, favorecendo um modelo permeável à corrupção.

A nova regra teve aplicação pela primeira vez nas eleições de 2016. Levantamento parcial divulgado pelo Tribunal Superior Eleitoral em 11 de outubro de 2016, revelou que os 496.896 candidatos a prefeito e vereador das Eleições de 2016 tinham arrecadado até aquele momento R\$ 2.556.242.876,54. O valor representa uma queda de 48% do total recebido pelos candidatos nas Eleições anteriores, de 2012, que foi de R\$ 5.312.790.864,34 (montante não corrigido)³¹. Se atualizarmos o valor de 2012 seria equivalente a aproximadamente 7 milhões em outubro de

29 Sobre o tema, ver: <<https://www.nexojornal.com.br/expresso/2016/05/26/Qual-%C3%A9-o-impacto-de-transformar-a-CGU-o-%C3%B3rg%C3%A3o-anticorrupt%C3%A7%C3%A3o-do-governo-em-um-minist%C3%A9rio>>. Acesso em: 28 dez. 2016.

30 DUBEUX, op. cit., 2013.

31 TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, 2016. Para ter acesso aos dados de doações e gastos eleitorais comparados entre 2012 e 2016, ver tabela disponível em: <<http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/gastos-de-campanha-2012-e-2016>>.

2016, ou seja, aproximadamente 35% do total recebido. É preciso pontuar, entretanto, que além da proibição em questão, outras alterações podem ter influenciado a queda nas arrecadações eleitorais, como a redução do período de campanha de 90 para 45 dias e as crises econômicas e políticas pela qual passa o país.

A leitura dos impactos e resultados da proibição de doação empresas não é simples. Por um lado, pode-se dizer que o financiamento das campanhas por grandes empresas tende a converter sistematicamente o poder econômico em político, reduzindo o papel dos cidadãos e distorcendo gravemente a igualdade política na democracia³².

Por outro lado, a doação por empresas não era possível até a eleição de 1993, não tendo tal fato impedido escândalos como o do tesoureiro do PC Farias, arrecadador da campanha de Fernando Collor de Mello. Ademais, é possível questionar se a proibição legal de doação por empresas não acarretará o crescimento da prática de da doação informal, o chamado “caixa 2”, e de outras formas de financiamento e indireto das campanhas por empresas a serem eventualmente beneficiadas pelo governo, inclusive com potencial de favorecimento de candidatos que tenham fontes de renda vinculados aos setores empresariais de interesse.

Enfim, pode-se concluir que a proibição de doação por pessoas jurídicas levou a campanhas mais modestas nas eleições de 2016, dificultando em um primeiro momento a vinculação direta das empresas doadoras aos candidatos. Ademais, tem-se que o panorama de 1989 é muito diferente do de 2016, e que faz parte destas mudanças institucionais e legais a existência de Tribunais Regionais Eleitorais e do Tribunal Superior Eleitoral com capacidade de melhorar o sistema de avaliação das contas. Assim, as evidências apontam mais no sentido dos benefícios decorrentes da proibição de doação por empresas, não como suficiente em si, mas como parte de um pacote necessário de alterações mais profundas no sistema político³³.

Também no plano normativo, foram obtidas conquistas importantes para o combate à corrupção, destacando-se a lei que regulamenta o conflito de interesses no âmbito do Poder Executivo Federal (Lei nº 12.813/2013 - estabelecendo regras mais claras para a relação entre autoridades e empresas sujeitas a sua regulação -; a chamada “Lei anticorrupção” (Lei nº 12.846/13); a nova Lei de Lavagem de dinheiro (Lei nº 12.683/12); a Lei nº 12.850/13 - que pune as organizações criminosas e regulamenta técnicas especiais de investigação que permitem identificar e desarticular essas organizações -; e a chamada Lei da “Ficha Limpa” (LC nº 135/10).

32 DUBEUX, op. cit., 2013.

33 Sobre o tema, interessante perspectiva apresentada no documento do Instituto Alvorada, 2009.

No plano infralegal podemos citar o Decreto nº 7.203/2010, que veda a prática de nepotismo, o Decreto nº 5.483/2006, que instituiu a Sindicância Patrimonial dos servidores federais; o Decreto nº 6.170/2007, que criou o Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse – SICONV e revolucionou o procedimento de transferências voluntárias de recursos da União para estados, municípios e entidades sem fins lucrativos, especialmente para imprimir-lhe mais transparência; o Decreto nº 6.370/2008, que dispõe sobre a utilização do Cartão de Pagamento do Governo Federal; e o Decreto nº 7.568/2011, que estabelece critérios mais transparentes para a celebração de parcerias com Organizações da Sociedade Civil, a exemplo do chamamento público obrigatório para as ONGs.

Ademais, diversas medidas de modernização da gestão, que diminuem a burocracia, aumentam a transparência e promovem a ética também foram adotadas de modo a coibir a ocorrência de irregularidades. Destaca-se a edição do Decreto nº 5.450/2005, que tornou obrigatório o uso do pregão eletrônico nas aquisições de bens e serviços comuns do Governo Federal e do Decreto 5.497/2005, que estabeleceu limites para que os cargos em comissão fossem ocupados exclusivamente por servidores de carreira; a criação, em 2007, da chamada Super-Receita, que reduziu o desperdício e permitiu maior combate a fraudes e à sonegação; e a edição do Decreto nº 7.203/2010, que combate o nepotismo no Governo Federal³⁴.

Todas estas alterações normativas também contribuíram para promover mudanças estruturais no sistema de prevenção e combate à corrupção. A chamada “lei Anticorrupção”, por exemplo, estabeleceu a responsabilidade objetiva administrativa e civil de “empresas” (pessoas jurídicas *lato sensu*), pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, tornando possível sancionar as empresas, além de seus dirigentes e administradores. Estas medidas antes ficavam limitadas a ações com envolvimento de agentes público, por concorrência ou beneficiamento, ou ainda por equiparação, nos termos da Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/92). A chamada lei anticorrupção permite, assim, maior eficiência no combate à corrupção por parte dos entes privados envolvidos no esquema.

A referida lei cria também a possibilidade de aplicação de sanções no âmbito administrativo (multa e publicação extraordinária da decisão condenatória) e de celebração de acordo de leniência, que no âmbito do Poder Executivo Federal é de competência da CGU e foi recentemente regulamentada pela Portaria Interministerial nº 2.278, de 15 de dezembro de 2016, que define os procedimentos para a celebração de acordo de leniência no âmbito da CGU, com participação da AGU.

34 ALVORADA, op. cit., 2014.

Além das alterações institucionais e legais, verifica-se que nos últimos anos foi realizado um significativo investimento no sentido de transparência na gestão federal, permitindo o desenvolvimento de uma cultura de disponibilização e acesso à informação. Neste sentido, A CGU criou em 2004 o Portal da Transparência³⁵ com informações detalhadas e atualizadas sobre despesas, receitas, convênios (recursos transferidos a estados, municípios, e organizações da sociedade civil), sanções (CEIS, CNEP, CEPIM e CEAF) e servidores punidos (Cadastro de Expulsões da Administração Federal), sem necessidade de cadastro ou senha. Qualquer cidadão pode também ter acesso aos dados relativos a benefícios pagos no âmbito do Programa Bolsa Família, das operações efetuadas com cartões de pagamento do Governo Federal, dos recursos investidos na Copa 2014 e nas olimpíadas 2016, além dos salários de todos os servidores públicos federais.

Outro grande avanço foi a entrada em vigor da Lei de Acesso à Informação - LAI (Lei nº 12.527/2011), sancionada em 2011 e regulamentada em 2012 pelo Decreto nº 7.724/2012. A LAI estabelece que todas as informações produzidas ou custodiadas pelo poder público, abrangidos poder judiciário, legislativo e executivo, são públicas e devem ser acessíveis a todos os cidadãos, ressalvada as hipóteses de sigilo legalmente estabelecidas. Relatório de pedidos de acesso à informação³⁶ informa que entre maio de 2012 e dezembro de 2016 foram realizados 445.660 pedidos de acesso à informação, dando uma média mensal de aproximadamente 8.000 pedidos. Desses, 440.395 foram respondidos. No dia 28 de dezembro de 2016, quando realizada a consulta, 2.802 estavam em tramitação no prazo e 2.463 estavam em tramitação fora do prazo. No total, foram 233.192 solicitantes, com uma média de 1,48 perguntas por solicitação, sendo que 191.948 cidadãos solicitaram informações uma única vez.

O próprio relatório da transparência internacional³⁷ pontua a importância do incremento à participação social e ao acesso à informação, alcançados com a lei de acesso à informação e o portal da transparência, para o combate à corrupção no Brasil. Pode-se dizer, portanto, que houve uma verdadeira mudança no paradigma de combate à corrupção, cuja relevância ultrapassa atuações pontuais, permitindo um novo patamar institucional e legal de enfrentamento³⁸.

35 Ver: <<http://transparencia.gov.br/>>. Acesso em: 28 dez. 2016.

36 Ver: <<https://esic.cgu.gov.br/sistema/Relatorios/Anual/RelatorioAnualPedidos.aspx>>. Acesso em: 28 dez. 2016.

37 TRANSPARENCY INTERNATIONAL, op. cit., 2016.

38 Para saber mais detalhes sobre as alterações institucionais e legais no combate à corrupção pelos Governos Lula e Dilma, ver Alvorada, 2014, de onde tiramos alguns dos dados apresentados no presente artigo.

4 REFLEXÕES ACERCA DA FUNÇÃO PREVENTIVA DA AGU NO COMBATE À CORRUPÇÃO: POSSIBILIDADES E OBSTÁCULOS

A ocorrência da corrupção de forma sistemática no Brasil prejudica o regular funcionamento das instituições essenciais ao Estado Democrático de Direito, além de causar prejuízos econômicos consideráveis prejudicando políticas públicas que poderiam beneficiar toda a sociedade, especialmente as classes mais necessitadas. A advocacia pública pode atuar eficientemente no combate à impunidade e na prevenção à corrupção. Algumas reflexões são importantes neste sentido, e as faço analisando três frentes de atuação da Advocacia Geral da União: participação no processo de elaboração normativa; atuação consultiva (administrativa e negocial) e atuação contenciosa.

4.1 Atuação Consultiva (administrativa e negocial)

O Estado Democrático de Direito pressupõe que os procedimentos predominantemente jurídicos, inclusive na seara administrativa de estrita execução da lei, se pautem por critérios generalizados de constitucionalidade e legalidade. Como vimos, a invasão desses procedimentos por critérios extrajurídicos é uma das causas qualificadoras da natureza da corrupção sistêmica no Brasil.

A advocacia pública tem essa função constitucional de consultoria e assessoramento jurídico do Poder executivo (art. 131, § 1º da CF/88). A Lei Complementar nº 73/93, que institui a Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União, prevê as funções de assessoramento de autoridades, inclusive do Presidente da República, de assessoramento no controle interno de legalidade administrativa dos atos praticados pela autoridade e de fixação da interpretação da Constituição, das leis, dos tratados e dos demais atos normativos a ser uniformemente seguidas em suas áreas de atuação³⁹.

Prevenir a corrupção, passa, portanto, pela capacidade da advocacia pública de efetivamente garantir que os procedimentos predominantemente jurídicos na seara administrativa sejam realizados de forma legal e constitucional. Talvez essa seja a atuação preventiva mais óbvia da advocacia pública, mas ao mesmo tempo com mais obstáculos de eficácia real.

O exercício dessa função pressupõe que atos administrativos preponderantemente jurídicos exijam análise jurídica a cargo da advocacia pública. Neste sentido, a LC nº 73/93 exige que os textos de editais de licitação, dos respectivos contratos e instrumentos congêneres, assim como atos pelos quais se vá reconhecer inexigibilidade ou decidir dispensa de licitação, sejam previa e conclusivamente examinados pela AGU (art. 11,

39 Ver arts. 4º e 11 da LC nº 73/93.

VI da LC nº 73/93). A Lei nº 8.666/93 exige emissão de parecer jurídico sobre licitação, dispensa ou inexigibilidade, e aprovação das minutas de editais de licitação, contratos, acordos, convênios ou ajustes pela assessoria jurídica do órgão (art. 38, VI e parágrafo único da Lei nº 8.666/93. A lei nº 13.019/14, que estabelece o novo regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, exige a emissão de parecer jurídico do órgão de assessoria jurídica ou consultoria jurídica para a celebração e a formalização dos termos de colaboração e fomento (art. 35, II da Lei nº 13.019/14), exigência reafirmada em seu Decreto de regulamentação (art. 31 do Decreto nº 8.726/16). Também a “lei anticorrupção” exige manifestação prévia da advocacia pública no caso de aplicação das penalidades nela previstas (art. 6º, § 2º da Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013).

Mas as previsões normativas em si não são suficientes. Como também não são suficientes as manifestações formais que decorrem de suas previsões, como os pareceres jurídicos. Essas manifestações são relevantes e são pressupostos ao enfrentamento efetivo da corrupção. Isso porque eles fixam no caso concreto o entendimento jurídico a respeito da legalidade e da constitucionalidade, formando uma jurisprudência administrativa que previne a corrupção e tende a orientar a atuação da administração em casos semelhantes. O parecer pode inclusive ser vinculante ao órgão assessorado e suas entidades vinculadas (quando aprovados pela autoridade máxima do órgão assessorado, conforme art. 42 da LC nº 73/93) ou vinculantes à toda administração pública federal, quando aprovado pelo Presidente da República e publicado juntamente com o despacho de aprovação (art. 40, § 1º da LC nº 73/93).

Essa dimensão da atuação consultiva, de fixação da interpretação da constituição e das leis ao caso concreto do dia-a-dia da gestão pública, garante previsibilidade à atuação estatal e transparência aos atos governamentais. Quanto maior for a consistência desses posicionamentos jurídicos no âmbito da própria instituição, maior segurança jurídica se garante aos atos administrativos, maior previsibilidade e transparência aos cidadãos e maior potencial de planejamento ao gestor público por conhecer previamente os caminhos jurídicos legais e constitucionais para efetivação da política pública.

Essa atuação é relevante também nos procedimentos de contratação pública, espaço crítico de corrupção no cenário brasileiro, conforme inclusive ressaltado no relatório da transparência internacional⁴⁰.

Mas a eficácia da atuação preventiva da União depende da capacidade da advocacia pública ir além dessa análise jurídico formal. A fixação da

40 TRANSPARENCY INTERNATIONAL, op. cit., 2016.

interpretação da lei e da constituição por parte do advogado público tem por função garantir a legalidade dos atos administrativos e assessorar a autoridade na execução da política pública. Não tem, portanto, função preponderantemente acadêmica ou jurisdicional. A eficácia da atuação do advogado público depende de sua capacidade de apresentar a melhor solução jurídica para a efetivação das políticas públicas, dentro do universo de alternativas jurídicas legais e constitucionais que existem para execução daquele comando legal.

Algumas reflexões nesse sentido precisam ser consideradas. Primeiramente, essa atuação exige a compreensão da existência de um “cliente” definido (o Estado), com objetivos específicos (políticas públicas estatais legitimamente selecionadas pelo governo eleito) e demandas concretas, que precisam de soluções jurídicas⁴¹. O assessoramento jurídico prestado pelo advogado público exige, assim, além do domínio do conhecimento jurídico, sensibilidade e conhecimento das políticas públicas objeto do assessoramento e dos fatores políticos e negociais que envolvem o ato administrativo.

Isso não significa que a manifestação do advogado público se dará sobre esses aspectos ou com fundamentação nesses critérios extrajurídicos. Pelo contrário, como dissemos a advocacia pública deve garantir que a concretização administrativa se dê em respeito aos critérios legais e constitucionais. Mas se operacionalmente ela tem que se pautar por critérios jurídicos, funcionalmente ela não pode se isolar do seu objetivo de apresentar soluções jurídicas a problemas concretos.

Portanto, a eficácia da atuação do advogado público depende, por um lado, de sua capacidade de garantir que critérios generalizados de constitucionalidade e legalidade pautem a execução administrativa da lei. Por outro lado, de sua capacidade efetiva de apresentar a melhor solução jurídica ao caso concreto. E é essencial que o advogado seja efetivo no exercício de sua função, sob pena de o Estado se ver atrelado a custos públicos expressivos com a advocacia pública e o assessoramento jurídico ser realizado por assessores pessoais não comprometidos com os critérios de legalidade e constitucionalidade.

Essa dupla dimensão da função da advocacia pública, além de necessária à eficácia de sua atuação, se configura pressuposto ao combate preventivo da corrupção. Isso porque, a experiência demonstra, por exemplo, que um parecer jurídico de análise formal de um edital de licitação, não

41 Essa perspectiva, poderíamos refletir acerca da posição intermediária da advocacia pública, que tem cliente definido (como a advocacia privada), mas abstrato e essencialmente imerso no interesse público (como o Ministério Público).

consegue afastar a ocorrência dos mais diversos tipos de corrupção, inclusive os que decorrem de violação a própria Lei nº 8.666/93.

Como vimos, a corrupção no âmbito da administração pública se caracteriza pela interferência de critérios extrajurídicos, especialmente econômicos e relacionais, que se tornam determinantes na concretização dos atos administrativos em prejuízo dos critérios de legalidade e constitucionalidade. Apesar da dificuldade de elaboração de um modelo institucional em que os advogados públicos enfrentem esses fatores reais, experiências de aproximação e envolvimento do advogado na política pública objeto do assessoramento e de participação do advogado público no procedimento administrativo e negocial desde o início de sua concepção, conciliadas com as manifestações jurídicas formais, tendem a garantir maior eficácia, inclusive na prevenção à corrupção.

Sob este aspecto, interessante o modelo desenhado pela Portaria interministerial nº 2.278, de 15 de dezembro de 2016, que define procedimentos para a celebração de acordo de leniência previsto na lei anticorrupção. De acordo com a referida portaria, o procedimento de negociação do acordo ocorre no âmbito do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União, com participação da AGU. O modelo prevê a manifestação jurídica do Consultor-Geral da União, do Procurador-Geral da União e do Chefe da Consultoria Jurídica do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União – CGU sobre o relatório final conclusivo acerca das negociações (art. 5º, § 6º). Para além disso, estabelece que a Comissão responsável pela condução da negociação do acordo terá que ser composta por membros da AGU (art. 4º, I), aos quais compete avaliar a vantagem e procedência da proposta da empresa em face da possibilidade de propositura de eventuais ações judiciais (art. 5º, § 4º) e redigir capítulo próprio no relatório com análise das questões jurídicas. A Advocacia-Geral da União pode rejeitar a proposta apresentada (art. 6º *caput*), cabendo ao Advogado-Geral da União e ao Ministro da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União – CGU a decisão sobre a celebração do acordo de leniência.

A portaria, extremamente recente, ainda não pode ser avaliada por suas consequências práticas. Entretanto, prevê uma atuação participativa e contributiva desde o início do ato administrativo pretendido (no caso, a eventual celebração de acordo de leniência), para além da manifestação formal do advogado público.

Diante do exposto, nos parece que há um espaço relevante de contribuição da advocacia pública consultiva na prevenção à corrupção, que depende da construção de um modelo institucional que permita ao advogado público operacionalmente garantir que critérios generalizados

de constitucionalidade e legalidade pautem a concretização administrativa e funcionalmente apresentar a melhor solução jurídica ao caso concreto.

4.2 Atuação Contenciosa

A atuação contenciosa da Advocacia Geral da União, consistente na representação judicial da União (art. 37, § 5º e 1313 da CF/88 c/c art. 9º da LC nº 73/93) é predominantemente repressiva. O incremento da atuação da AGU no ajuizamento de ações de improbidade e de ressarcimento ao erário, de que tratamos, apontam neste sentido.

Essa compreensão é limitada e não abarca a concepção apresentada de que a relação paradoxal entre legalismo estrito e impunidade é central à discussão da corrupção no Brasil e à sua especificidade sistêmica. Assim, há uma função reflexa da atividade contenciosa que é inibitória e simbólica e enfrenta a cultura das formas unilaterais de legalismo e da impunidade que tende sistematicamente a imunizar os sobreintegrados das consequências jurídicas de seus atos. Essa função inibitória depende da aplicação efetiva das penalidades políticas (perda de direitos políticos e contratação com o poder público), multa e recomposição ao erário, tanto decorrentes da lei anticorrupção como da lei de improbidade administrativa (Lei nº 8.429/92). O contencioso da advocacia pública na área de improbidade e ressarcimento tem, portanto, uma função de garantir a legalidade efetiva.

Neste sentido, a AGU vem aprimorando sua atuação na direção do combate à corrupção e ressarcimento ao erário de verbas federais desviadas. Desde 2008, através da Portaria nº 15, de 25 de setembro de 2008, foi criado no âmbito da AGU grupos permanentes de atuação proativa nas Procuradorias da União, com advogados da União dedicados exclusivamente à proposição e acompanhamento de ações civis públicas, ações de improbidade administrativa, ações de ressarcimento ao erário decorrente de atos de improbidade ou cuja recomposição do erário seja superior a um milhão de reais e execuções de Julgados do Tribunal de Contas da União.

Os grupos tiveram seus trabalhos iniciados em 1º de janeiro de 2009. Em 2010, foram ajuizadas 3.706 Ações Civis Públicas de improbidade administrativa e de execução de decisões do TCU para reaver R\$ 2,7 bilhões desviados em esquemas de corrupção. No mesmo ano, foram recolhidos aos cofres públicos cerca de R\$ 491,2 milhões referentes a verbas desviadas em convênios firmados pela União com prefeituras e entidades públicas. Em 2011, foram ajuizadas 2.343 ações para reaver aos cofres públicos mais de R\$ 2 bilhões desviados em atos de corrupção. Em 2012, a AGU obteve a maior recuperação de créditos devido a atos de corrupção com a

devolução de quase R\$ 468 milhões desviados da construção do Tribunal Regional do Trabalho de São Paulo e ainda conseguiu a repatriação de US\$ 6,8 milhões da conta bancária na Suíça do ex-juiz Nicolau dos Santos Neto. E em 2013 foram ajuizadas 2.109 ações visando a recuperação de R\$ 1,05 bilhão.

A AGU também criou uma força-tarefa em Curitiba, no Paraná, que conta com advogados da União especializados nas ações de combate à corrupção, com dedicação especial aos ressarcimentos decorrentes da operação lava-jato e uma força-tarefa da Procuradoria-Geral Federal (PGF) - órgão da Advocacia-Geral da União responsável pela defesa judicial e assessoramento jurídico das autarquias e fundações federais –que formou equipe de Trabalho Remoto/Probidade (ETR/Probidade) que atua desde maio deste ano.

A força tarefa da AGU no Paraná já propôs cinco ações pedindo a devolução de mais de R\$ 23 bilhões aos cofres públicos, entre multas e valores desviados que deverão ser ressarcidos contra os envolvidos no esquema de fraudes em contratos da Petrobras investigado pela operação. Recentemente, um dos pedidos de bloqueio de bens formulado pela Advocacia-Geral nas ações, no valor de R\$ 2,1 bilhões, foi acolhido pela Justiça, que determinou que as construtoras OAS e Odebrecht depositassem em uma conta judicial quantia correspondente a 3% de seus respectivos faturamentos mensais. Nos últimos dois anos (2015 e 2016) foram ajuizadas pela AGU 200 ações de improbidade administrativa contra pessoas e empresas envolvidas em irregularidades.

A força-tarefa da PGF resultou no incremento de 305% de ações judiciais comparando dados de 2016 com 2015, Foram 77 ações propostas pelo grupo (contra 19 ajuizadas em 2015), sendo 59 de improbidade administrativa e outros 18 pedidos de bloqueio de bens baseados em investigações do Tribunal de Contas da União (TCU). A expectativa é de que até R\$ 192,5 milhões possam ser recuperados para os cofres públicos.

Segundo notícia publicada no site da AGU, para tornar ainda mais eficaz o combate à corrupção, a força-tarefa aposta agora na intensificação da colaboração com outros órgãos. A equipe já discute com o Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle a realização de um pente-fino em todos os casos de demissão de servidores de autarquias e fundações federais por atos de improbidade dos últimos cinco anos. Em outra frente, foi feita uma parceria com a Polícia Federal para que inquéritos policiais que envolvam atos de improbidade no âmbito de autarquias e fundações federais sejam encaminhados para a ETR/Probidade⁴².

42 Ver: <http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/481192>. Acesso em: 27 dez. 2016.

Apesar desses significativos avanços, há uma dificuldade que diria cultural da advocacia pública em abraçar essa área de atuação. O cotidiano da propositura de ações difere da esmagadora maioria de ações em que a União é ré. A cultura proativa demanda da advocacia pública uma postura inquisitória, criativa e propositiva e ao mesmo tempo não impulsionada por prazos judiciais (ainda que possa ser impulsionada por prazos prescricionais). Inclusive, há possibilidade de o advogado público atuar no âmbito extrajudicial, com a instauração e acompanhamento de procedimento administrativo prévio tendente à coleta de documentos e informações indispensáveis à atuação judicial propositiva⁴³. O cotidiano do contencioso reativo e impulsionado por prazos judiciais não se adequa à esfera da atuação proativa de combate à corrupção e ressarcimento ao erário.

Neste sentido, a citada portaria da Portaria nº 15, de 25 de setembro de 2008, foi bem sucedida ao criar grupos permanentes de atuação proativa, possibilitando a especialização e a adaptação da cultura no dia-a-dia dos advogados públicos, e ao prever a atuação extrajudicial do procedimento administrativo prévio.

Mas é necessário incrementar ainda mais essa atuação. A experiência demonstra uma dificuldade de compatibilização, no dia-a-dia, da função de receber carga e tocar processos em andamento com a de propor novas ações, mesmo dentro do grupo especializado na atuação de combate à corrupção e ressarcimento ao erário. Isso porque a carga, permeada por seus prazos judiciais, acaba tomando prioridade na ordem de realizações do dia, reduzindo drasticamente ou mesmo impedindo que as proposições sejam realizadas. Neste sentido, nos pareceram bem sucedidas a divisão entre funções propositivas e funções de acompanhamento das ações judiciais, dedicando-se alguns advogados a função exclusiva de propor as ações.

Esta perspectiva nos exige reflexões acerca do perfil da advocacia pública e da necessidade de destinação de força material e pessoal suficiente para essa área de atuação proativa, para que se possa obter bons resultados. Atualmente, no âmbito da advocacia geral da União há uma quantidade de expedientes a serem analisados imensamente maior do que o quantitativo de advogados destinados a este ofício. O desafio, neste aspecto, é selecionar ações por relevância política e jurídica, valor econômico, e potencial de ressarcimento, conseguindo dedicação aos processos mais relevantes e com maior chance de sucesso.

43 Na Procuradoria Regional da 3ª Região, por exemplo, foi realizado procedimento administrativo prévio para coleta de provas referente a irregularidades no repasse da administração do terreno Pátio da estação do Pari “shopping popular da madrugada” – conhecido por “feira da madrugada”, resultando na propositura de ação de Improbidade e ressarcimento ao erário no valor de R\$618.735.327,64, que teve liminar deferida e bloqueados o valor integral correspondente.

A eficácia da atuação contenciosa proativa também depende também do aprimoramento das atividades de inteligência e das relações institucionais.

A área de inteligência para busca de bens e pessoas é ainda incipiente, especialmente na carreira da advocacia da União, o que muitas vezes condena a eficácia da atuação do advogado público. Apesar do acesso a diversos sistemas de busca de bens móveis, imóveis, registros cartoriais, registros bancários, na prática essa busca por bens demanda o cruzamento de informações e um serviço de inteligência para encontrar patrimônio e demonstrar com provas o caminho por ele percorrido para que possamos atingi-lo judicialmente.

Por esta razão, a Portaria nº 511, de 4 de dezembro de 2015, criou solução de atuação estratégico-jurídica consistente em laboratório de recuperação de ativos – LABRA/AGU, com a finalidade de propiciar apoio às atividades de cobrança e recuperação de ativos, por meio da produção de conhecimento e de informações estratégicas destinadas a subsidiar atuação judicial, como a localização de devedores, interpostas pessoas, grupos econômicos informais, bens próprios e desviados, identificação de fraude contra credores, de fraude à execução e de variações patrimoniais a descoberto.

O LABRA já vem atuando em casos relevantes de forma bem sucedida, garantindo análise inteligente e integrada de informações, mas também depende de maior reforço de pessoal para que possa impactar em dimensões mais relevantes a atuação proativa da advocacia geral da União.

Na mesma linha, diversas procuradorias regionais da União criaram Núcleo de Informação e Pesquisa – NIP, destinado a realizar pesquisas e processamento de informações para auxiliar na atuação dos advogados públicos. No caso da Procuradoria Regional da 3ª Região, por exemplo, o NIP foi instituído em agosto de 2016, pela Ordem de Serviço nº 5, e conta com apenas um servidor lotado e responsável pelas suas atividades. Mesmo assim, em menos de 4 meses, já foram realizadas pelo NIP 94 demandas de pesquisa de bens e pessoas e inscritos 116 devedores no Cadin. Ainda estamos longe de alcançar uma eficácia razoável na seara de inteligência e busca de bens, que depende do desenvolvimento de expertise assim como da disponibilização de pessoal, mas essas são experiências que tem se mostrado bem sucedidas.

Também as relações institucionais internas e externas precisam ser aprimoradas para maior eficácia da atuação de combate à corrupção. Internamente, é importante a troca de informações entre advogados dedicados à atuação consultiva e advogados dedicados à atuação contenciosa. A interlocução com o consultivo pode colaborar para que a função de

assessoramento seja mais efetiva de acordo com as questões jurídicas que estão sendo definidas judicialmente, fixando novas jurisprudências. Em sentido inverso, a atuação contenciosa mais exitosa depende de informações dos procedimentos internos do Ministérios ou outro órgão assessorado e do conhecimento das políticas públicas defendidas e dos atos de improbidade impugnados. Isso passa, por exemplo, por troca de informações acerca de processos administrativos disciplinares que podem configurar improbidades e que demandam quebra de sigilo bancário ou cautelar de arresto de bens.

Externamente, mostra-se necessário o estreitamento de relação e a colaboração com a Polícia Federal (informações acerca de investigações e colaboração para medidas cautelares preventivas), com o Ministério Público Federal (para evitar trabalhos em duplicidade, possibilitando a colaboração entre seara civil e penal, assim como seleção qualitativa dos expedientes administrativos), com a Receita Federa (especialmente no que se refere aos casos de sindicância patrimonial) e com o Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria Geral da União. Também o estreitamento da atuação com as demais advocacias públicas estaduais e municipais por favorecer a troca de experiências, sistemas e informações e uma atuação conjunta que pode se mostrar eficiente no combate à corrupção.

4.3 Elaboração Normativa

Há também uma terceira frente de atuação da advocacia pública que costuma ser menos lembrada, mas que exerce função importantíssima no desenho da política pública e no modelo institucional de combate à corrupção, que é a no processo de elaboração normativa. Essa atuação poderia ter sido tratada dentro do tópico da atuação consultiva; mas preferi abordá-lo separadamente por ter traços específicos e em geral pouca visibilidade.

No âmbito da advocacia geral da União, essa função é exercida em dois momentos. O primeiro deles é o assessoramento na própria elaboração do ato normativo seja ele um decreto, uma portaria, uma medida provisória, ou ainda um projeto de lei. Trata-se de verificação prévia de legalidade e constitucionalidade dos atos normativos. Esse assessoramento ocorre no âmbito das consultorias jurídicos dos Ministérios e órgãos equivalentes, em função da competência para assessoramento jurídico das autoridades, na Subchefia para Assuntos Jurídicos da Presidência da República – SAJ/PR e no departamento de análise de atos normativos – DENOR (art. 15, I do Decreto nº 7.392/10).

Compete à SAJ/PR, por exemplo, verificar previamente a constitucionalidade e legalidade dos atos presidenciais; examinar os

fundamentos jurídicos e a forma dos atos propostos ao Presidente da República, estando autorizada a devolver aos órgãos de origem aqueles em desacordo com as normas vigentes; supervisionar a elaboração de projetos e atos normativos de iniciativa do Poder Executivo e coordenar as atividades de elaboração, redação e tramitação de atos normativos a serem encaminhados ao Presidente da República (art. 16, II, IV, VI e IX do Decreto nº 5.135/04).

Alterações normativas, legais e infralegais, são relevantes para definir modelos institucionais e instrumentalizar políticas públicas que demandam invariavelmente conhecimento jurídico. Os advogados públicos têm conhecimento e condição qualificada para contribuir na construção desses modelos, na atribuição de competências, inclusive visando a criar mecanismos inteligentes e menos burocratizados de controle e efetivo resultado. Isto além de existir um conhecimento jurídico específico de técnica legislativa, o advogado público tem a experiência de problemas concretos do contencioso e do consultivo que são úteis na elaboração de modelos e de grande utilidade na orientação dos Ministérios e demais órgãos assessorados.

Mas a efetividade desta contribuição depende, de forma equivalente ao que já falamos sobre a atuação consultiva, de uma postura proativa e não formalista do advogado público e da compreensão de que existem demandas reais a serem solucionadas pelas propostas normativas que estão sendo analisadas. Além do aspecto técnico de elaboração normativa e dos limites de legalidade e constitucionalidade que devem nortear a elaboração do ato, existe a compreensão dos interesses e dos modelos que estão por trás de cada proposta. Essa função está diretamente relacionada com as mudanças normativas no sistema de prevenção e combate à corrupção da qual tratamos na primeira parte deste artigo.

Um segundo momento em que a advocacia pública pode participar do controle de legalidade e constitucionalidade de atos normativos é na manifestação prévia ao ato de sanção ou veto do chefe do executivo. Também podem participar desta fase consultorias jurídicas dos Ministérios interessados pelo tema, a depender de previsão e costume específico de cada órgão, a SAJ/PR e o departamento de análise de atos normativos – DENOR da Consultoria-Geral da União.

Conforme art. 15, I e II, compete ao DENOR, além de analisar projetos de lei, de medidas provisórias e de outros atos normativos e propostas legislativas em tramitação no Congresso Nacional, analisar projetos de lei submetidos à sanção do Presidente da República. Neste segundo momento, o advogado público pode novamente contribuir de forma qualificada, verificando os aspectos de legalidade e constitucionalidade dos

atos e verificando a adequação dos modelos propostos para finde de eficiente combate à corrupção.

Não há dúvida, portanto, que a advocacia pública deve contribuir juridicamente no desenho da política pública e do modelo institucional de combate à corrupção, através de sua participação no processo de elaboração normativa e de sanção presidencial. Trata-se de tarefa relevante para o fortalecimento de instituições que garantam o funcionamento do sistema político de forma autônoma dentro do Estado Democrático de Direito, evitando-se casos generalizados de corrupção e fraudes, inclusive eleitorais.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Há um problema de corrupção no mundo, que condena Estados, políticas públicas e populações, especialmente de países mais poderes e menos desenvolvidos. No Brasil, este problema tem uma incidência sistemática impedindo que instituições essenciais ao Estado Democrático de Direito, como os sistemas jurídico e político, funcionem com a autonomia necessária. Como apresentei aqui, essa corrupção tem uma face específica diretamente relacionada à função do Estado perante o cidadão e a prestação do sistema jurídico: a complementariedade entre legalidade estrita aplicada à parcela da população marginalizada e impunidade em benefício da parcela da população privilegiada. Não é difícil, daí, entender que essa impunidade de forma generalizada alimenta uma cultura geral de corrupção, mas especialmente alimenta a corrupção do sistema político, acostumado a decidir por critérios econômicos ou relacionais, sem que isso gere as respectivas consequências jurídicas.

A advocacia pública é uma função de Estado, assim prevista em nossa Constituição Federal, e o seu exercício tem que considerar a relevância do combate à corrupção e a necessidade real de soluções jurídicas aplicáveis ao Estado. Nossa função se desenha junto com a de um país mais igualitário, menos desigual e menos marcados por contradições institucionais.

Considerando este cenário, apresento para reflexão as inúmeras frentes que o advogado público tem para contribuir no combate à corrupção, especialmente em seu aspecto preventivo. As manifestações formais de legalidade, seja no âmbito consultivo, contencioso ou de participação na elaboração normativa, parecem não dar conta por si só dessa tarefa. Por isso acredito ser relevante refletir constantemente acerca da função institucional da advocacia pública, dos benefícios do que chamei de cultura proativa e participativa dentro da instituição e da compreensão da nossa função enquanto fornecedores de soluções jurídicas a um cliente real, apesar de abstrato.

Muitas experiências contribuíram nos últimos anos para a mudança de paradigma institucional e legal do combate à corrupção, muitas delas com a contribuição valiosa de advogados públicos engajados nessa tarefa. Outras experiências específicas da advocacia pública foram bem sucedidas ou apresentaram obstáculos que precisam ser identificados e enfrentados. Há muito para progredir; tanto enquanto Estado, como enquanto instituição. E identificar, refletir e propor são passos importantes na construção de uma atuação que vise ao desenvolvimento de um sistema jurídico mais igualitário e de um sistema político menos corruptível.

REFERÊNCIAS

Artigos e livros

ALVORADA, Instituto. *Reforma Política – Uma alternativa ao debate*. 2009. Disponível em: <http://institutoalvorada.org/wp-content/uploads/2009/12/reforma_politica_alvorada.pdf>. Acesso em: 23 dez. 2016.

_____. *Transparência e combate à corrupção nos Governos Lula e Dilma*. 2014. Disponível em: <<http://institutoalvorada.org/transparencia-e-combate-a-corrupcao-nos-governos-lula-e-dilma/>>. Acesso em: 29 nov. 2016.

DUBEUX, Rafael. *Combate à corrupção no Brasil: da indignação à ação*. 2013. Disponível em: <<http://institutoalvorada.org/combate-a-corrupcao-no-brasil-da-indignacao-a-acao/>>. Acesso em: 22 dez. 2016.

NEVES, Marcelo. *Entre Têmis e Leviatã: uma relação difícil*. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

Relatórios

EUROPEAN COMMISSION. *Report from the Commission to the Council and the European Parliament. EU Anti-Corruption Report*. 3 de fevereiro de 2014. Disponível em: <<http://ec.europa.eu/anti-corruption-report>>. Acesso em: 29 nov. 2016.

DECOMTEC. *Relatório Corrupção: custos econômicos e propostas de combate*. 2010. Disponível em: <www.fiesp.com.br/arquivo-download/?id=2021>. Acesso em: 29 nov. 2016.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. *Corruption Perceptions Index 2015*. 2016. Disponível em: <<http://www.transparency.org/cpi2015>>. Acesso em: 29 nov. 2016.

GALLUP. *75% in U.S. See Widespread Government Corruption*. 19 de Setembro de 2015. Disponível em: <<http://www.gallup.com/poll/185759/widespread-government-corruption.aspx>>. Acesso em: 29 nov. 2016.

Imprensa e reportagens

COMISSÃO EUROPEIA. Comunicado de Imprensa “*Comissão apresenta primeiro Relatório Anticorrupção da EU.*”. 22 de outubro de 2015. Disponível em: <http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-86_pt.htm>. Acesso em: 29 nov. 2016.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. *Eleições 2016: candidatas receberam mais de R\$2,5 bilhões em doações*. 11 de outubro de 2016. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2016/Outubro/eleicoes-2016-candidatos-receberam-mais-de-r-2-5-bilhoes-em-doacoes>>. Acesso em: 23 dez. 2016.

<<http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2016/09/1812723-cupula-da-cardiologia-do-einstein-cai-por-suposto-elo-com-fornecedor.shtml>>. Acesso em: 26 dez. 2016.

https://pt.wikipedia.org/wiki/Caso_de_corrup%C3%A7%C3%A3o_na_FIFA_em_2015. Acesso em: 26 dez. 2016.

<http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/481192, acesso em: 27 dez. 2016.

<https://www.nexojornal.com.br/expresso/2016/05/26/Qual-%C3%A9-o-impacto-de-transformar-a-CGU-o-%C3%B3rg%C3%A3o-anticorrup%C3%A7%C3%A3o-do-governo-em-um-minist%C3%A9rio>>. Acesso em: 28 dez. 2016.

Sites

<<http://transparencia.gov.br/>>. Acesso em: 28 dez. 2016.

<https://esic.cgu.gov.br/sistema/Relatorios/Anual/RelatorioAnualPedidos.aspx>>. Acesso em: 28 dez. 2016.

