
A EFICIÊNCIA DO CONTROLE PREVENTIVO NO COMBATE À CORRUPÇÃO, O PAPEL DA ADVOCACIA PÚBLICA E A EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL

*THE EFFICIENCY OF PREVENTIVE CONTROL MEASURES
IN COMBATING CORRUPTION, THE ROLE OF PUBLIC
ADVOCACY AND INTERNATIONAL EXPERIENCE*

Danielle Derenlanyj Vianna

Procuradora Federal em exercício na Procuradoria Federal no Estado do Paraná.

Graduada em Direito pela Faculdade de Direito de Curitiba

SUMÁRIO: Introdução; 1 O que são as políticas públicas; 2 Como a corrupção afeta a implantação das políticas públicas; 3 Experiência Internacional no combate a corrupção; 4 A advocacia pública no combate a corrupção; 5 Conclusão; Referências.

RESUMO: O presente estudo trata do papel da advocacia pública como coadjuvante na implementação das políticas públicas, sendo que é através das políticas públicas que o Estado objetiva dar efetividade aos direitos fundamentais sociais. Diante de tal atribuição e considerando que a corrupção é a conduta que mais degrada a sociedade e desvirtua essa implementação, trazendo prejuízos a todos que se veem privados de serviços públicos de qualidade e também de investimentos, se analisa como a advocacia pública atua no combate a esse mal. Nesse contexto, traz-se a definição de política pública, de corrupção, e da atuação da AGU, como instituição de Estado criada pela Constituição Federal de 1988 para fazer a defesa dos interesses da União. Retrata-se o desafio enfrentado por outros países no combate a corrupção e a conclusão de que o controle preventivo é o que realmente tem eficácia nessa luta. Pretende-se demonstrar o importante papel da Advocacia Pública na busca de conduzir a efetivação de políticas públicas de bem-estar sociais, prevenindo e combatendo a corrupção, como a única forma de se garantir que os recursos públicos sejam efetivamente despendidos em favor da população. Ao final demonstrar a importância de se buscar a independência institucional dos órgãos de controle, fortalecer as boas práticas e a transparência das relações governamentais.

PALAVRAS-CHAVE: Políticas Públicas. Implantação. Corrupção. Prevenção. Repreensão. Experiência Internacional.

ABSTRACT: The present study seeks to explore the role of public advocacy as an adjuvant in the implementation of public policies, considering that it is through public policies that the State can effectively implement fundamental social rights. Given this attribution, considering that corruption is a practice that degrades society and distorts such implementation and that it is capable of damaging an entire society that is consequently deprived of quality public services and investments, this study analyzes the ways in which public advocacy defies this matter. In this context, the definition of corruption and public policy are presented, as well as the role played by the AGU as a State Institution created by the Federal Constitution of 1988 to defend the interests of the Union. This paper portrays challenges faced by other countries in the fight against corruption and concludes that preventive control is what has proved to be effective in this matter. It is therefore intended to present the important role of Public Advocacy when executing public policies of social welfare that fight and prevent corruption, as the only way of ensuring

that public resources are effectively spent on the population. Finally, the present study aims to demonstrate the importance of seeking institutional independence of control bodies, as well as reinforcing good practices and seeking transparency in government relations.

KEYWORDS: Public Policy. Implantation. Corruption. Prevention. Rebuke. Internacional Experience.

INTRODUÇÃO

O escopo do presente artigo é trazer uma reflexão sobre o quanto a corrupção sistêmica afeta o desenvolvimento da nação como um todo, na medida que desvia recursos indispensáveis para a efetivação de políticas públicas que visam assegurar os direitos sociais fundamentais, garantidos pela Constituição Federal, através de programas voltados a setores da sociedade.

Diante dessa problemática e do momento histórico que se vive, frente a essa grave crise, se desafia um novo pensar sobre como combater a corrupção e como a advocacia pública pode contribuir como função essencial a justiça nesse intento tão almejado, buscando dar um enfoque maior ao controle preventivo ao invés do repressivo.

1 O QUE SÃO POLÍTICAS PÚBLICAS

As políticas públicas afetam a todos os cidadãos, de todas as escolaridades, independente de sexo, raça, religião ou nível social. O bem-estar da sociedade está relacionado a ações de política pública bem desenvolvidas e à sua execução em áreas como saúde, educação, meio ambiente, habitação, assistência social, lazer, transporte e segurança.

É através das políticas públicas que o Estado busca dar efetividade aos direitos fundamentais sociais.

Segundo Maria Paula Dallari Bucci, 2002: “Políticas públicas são programas de ação governamental visando a coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados”.

Portanto, são diretrizes, princípios norteadores de ação do poder público desenvolvido pelo Estado diretamente ou indiretamente, que visam assegurar determinado direito.

As ações se realizam através de um processo de planejamento, orçamento e execução. É através das políticas públicas que o Estado objetiva dar efetividade aos direitos fundamentais sociais.

2 COMO A CORRUPÇÃO AFETA A IMPLANTAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Corrupção vem do latim *corruptus*, que significa quebrado em pedaços. O verbo corromper significa “tornar pútrido”.

A corrupção pode ser definida como utilização do poder ou autoridade para conseguir obter vantagens e fazer uso do dinheiro público para o seu próprio interesse, de um integrante da família ou amigo.

A corrupção degrada a sociedade, afeta o desenvolvimento, comprometendo a qualidade de vida das pessoas e o próprio progresso da nação, reduzindo por exemplo os investimentos que poderiam ser concentrados no país.

Constata-se que cada vez mais a corrupção suga os recursos públicos que poderiam ser investidos na garantia dos direitos fundamentais, educação, saúde, meio ambiente saudável e tantos outros assuntos que são pauta de políticas públicas.

Toda a prática de desvio de recursos públicos, e quaisquer outras condutas que estejam ligadas ao não direcionamento de recursos para projetos públicos, são ações que vem a prejudicar a toda a sociedade do país.

Procurador da República Paulo Roberto Galvão em entrevista a Revista Istoé apresentou relatório da Organização das Nações Unidas (ONU) apontando que o Brasil perde cerca de R\$ 200 bilhões com esquemas de corrupção por ano.

O site da Transparência Internacional publicou que Brasil caiu de 79º para 96º no ranking de posição sobre a percepção da corrupção no mundo em uma lista de 180 nações, segundo dados de 2017.

Esse resultado de acordo a organização é um alerta de que os esforços notáveis do país contra a corrupção podem estar em risco, segundo análise não houve, em 2017, qualquer esboço de resposta às causas estruturais da corrupção.

Ainda de acordo com o relatório, o país também se encontra na pior situação dos últimos cinco anos. Atualmente, o Brasil divide a 96ª posição com Colômbia, Indonésia, Panamá, Peru, Tailândia e Zâmbia. E fica atrás de países como Timor Leste, Sri Lanka, Burkina Faso, Ruanda e Arábia Saudita.

A corrupção é sem dúvida um dos mais graves problemas que o Brasil tem para superar.

3 EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL

A Itália vivenciou uma operação semelhante a operação Lava Jato a partir do ano de 1992, que investigou dezenas de casos de pagamento de propinas em contratos do governo e que levou ao fim a chamada Primeira República Italiana e ao desaparecimento de vários partidos políticos. No entanto, a corrupção não foi extirpada.

Para o cientista político Alberto Vannucci, em entrevista à BBC BRASIL, um dos maiores estudiosos da Operação “Mãos Limpas” na Itália, que serviu de inspiração para a Lava Jato, investigações judiciais não conseguem acabar com a corrupção em um país quando ela é sistêmica.

“Inquéritos judiciais, mesmo quando bem-sucedidos, podem colocar na cadeia alguns políticos, burocratas e empresários corruptos, mas não conseguem acabar com as causas enraizadas da corrupção”.

Os níveis de corrupção estão intimamente associados à qualidade e eficiência do Estado: um Estado que garante melhores serviços aos seus cidadãos é menos vulnerável à corrupção, pois ela é imediatamente reconhecida, isolada e condenada pelos próprios cidadãos, antes mesmo dos magistrados.

A Autoridade Nacional contra Corrupção (ANAC) criada na Itália e dirigida pelo juiz Raffaele Cantone, acredita mais nas virtudes de um sistema que garanta a transparência, do que nos processos penais e relata que “Os países que ocupam os primeiros lugares na lista elaborada pela Transparência Internacional (Dinamarca e Nova Zelândia com 90 pontos) não são países que usam métodos repressivos draconianos, e sim que incentivam a colaboração dos indivíduos”, conforme entrevista à revista Istoé em 02 de fevereiro de 2017.

Analisando também o exemplo da Escandinávia, se verifica a necessidade de pesados investimentos em educação pública, para incentivar o fortalecimento de uma cultura cívica e ativar os mecanismos de participação política a partir da base.

Hong Kong, Filipinas, Índia, Geórgia, Cingapura e Botsuana são alguns exemplos de sucesso no combate à corrupção e que priorizaram a transparência das relações, o fortalecimento das intuições e das práticas preventivas.

Iniciativas de combate à corrupção no âmbito internacional vem sendo traçadas há décadas. É imprescindível, no entanto, que os países incorporem à sua própria legislação nacional ferramentas de combate que dialoguem diretamente com as particularidades de sua conjuntura política e socioeconômica.

4 A ADVOCACIA PÚBLICA NO COMBATE A CORRUPÇÃO

A atuação da Advocacia-Geral da União, como instituição criada pela Constituição Federal de 1988, responsável pela representação, fiscalização e controle jurídico da União, bem como pela proteção do patrimônio público, ocorre em duas frentes, tanto previamente no âmbito consultivo como repressivamente no contencioso e essa mesma sistemática se estende a nível de Estado e Município com suas procuradorias estaduais e municipais.

O controle interno da juridicidade do agir administrativo decorre do exercício das funções típicas da advocacia pública, atividades de consultoria e contencioso e tem fundamental importância para realização dos direitos subjetivos individuais.

As consultorias previnem atos de improbidade opinando em diversos processos administrativos e, principalmente, em licitações e em contratos. Em seus pareceres jurídicos prévios, apontam inconsistências, ilegalidades, desvios, indicando ao administrador a melhor forma de implementar as políticas públicas, de acordo com as normas e princípios que norteiam a Administração Pública.

Nesta tarefa, cabe a Advocacia Pública o controle jurídico das posturas administrativas.

Já o contencioso da Advocacia Pública tem a missão, dentre outras, de buscar a recuperação judicial de valores desviados dos cofres públicos federais, a partir de constatações realizadas pelos órgãos de controle da União, como a Controladoria Geral da União, o Tribunal de Contas da União, o Departamento de Polícia Federal e Judiciário, através da possibilidade de ingresso de ações de improbidade administrativa, em que se busca a condenação do agente público que agiu em desvio de finalidade, bem como a recuperação dos danos causados aos cofres públicos.

A atividade de consultoria, no entanto, destina-se a orientação dos agentes administrativos sobre como deve se dar a aplicação do direito. De forma preventiva, atua evitando que os prejuízos se instaurem e prejudiquem a efetivação das políticas públicas. Isso decorre da relação íntima existente entre a atividade consultiva e a realização do interesse público.

Cumprir destacar ainda que o advogado público em seu mister deve procurar sanar irregularidades, orientando a autoridade administrativa a modificar o ato ilegal, mediante a lavratura de parecer.

Existe é claro uma relação de confiança mantida entre o advogado e o seu cliente, no caso, o Poder Público, no entanto, se a orientação não for atendida, constatando-se, em caso concreto, a realização de conduta criminosa ou ato de improbidade administrativa, tem o procurador o dever de representação da irregularidade aos órgãos externos de fiscalização e controle.

Note-se, porém, que uma representação além de atingir o agente público, pode afetar o funcionamento da Administração Pública, atrasando ou impedindo a realização de políticas públicas que atenderiam as necessidades da população e por essa razão, diante da defesa do interesse social é que a advocacia pública deve, antes de mais nada, procurar sanar as irregularidades no âmbito interno, apresentando inclusive, alternativas viáveis a execução das políticas esboçadas.

Como já mencionado a advocacia pública exerce a função de controle prévio da legalidade dos atos da administração, em todas as esferas da

administração pública, é a entidade capaz de contribuir de forma incisiva no combate a corrupção, pois pode atuar no seu nascedouro.

O êxito dessa atuação, no entanto, depende de uma advocacia pública bem estruturada, unificada e independente tecnicamente para tenha condições de realizar, preventivamente, em conjunto com outros órgãos de controle, o combate ao cometimento de ilegalidades, evitando a dilapidação do dinheiro público, protegendo a sociedade.

Instituições que exercem esse papel de controle devem trabalhar interligadas, aprimorando o controle preventivo de licitude dos atos da Administração Federal.

Para fortalecimento da advocacia pública seria importante a edição pelo Poder Legislativo de uma Lei Orgânica Nacional, a exemplo do que já existe para a Magistratura e para o Ministério Público.

A advocacia pública destina-se a defesa dos interesses públicos, bem como dos interesses individuais, coletivos e difusos que a ordem jurídica lhe atribuir, podendo, portanto, atuar nos mais diversos segmentos, inclusive tendo ampliada sua atribuição para atender as empresas públicas, por exemplo.

Para Carvalho 2009 “a Advocacia Pública não é essencial ao poder executivo, mas função essencial ao Estado Democrático de Direito”.

Dessa análise se verifica que parte da solução para a atual crise passa pela atuação legal, forte e independente das instituições republicanas, dentre elas, a Advocacia Pública, trazendo maior transparência aos atos administrativos e atuação dos gestores, visando reduzir os números alarmantes de corrupção existentes no Brasil.

Relevante destaque nesse sentido deve se dar ao trabalho realizado pela Advocacia Pública na representação judicial da União em foro estrangeiro para recuperação de ativos desviados. Nesse cenário a AGU trabalha em parceria principalmente com o Ministério Público e Polícia Federal.

A localização de bens dos devedores é a grande dificuldade encontrada para o ressarcimento do patrimônio público. A condenação judicial não garante sucesso na reparação ao erário, pois as manobras utilizadas pelos devedores visando a ocultação de patrimônio são inúmeras.

Visando facilitar esse trabalho a Advocacia-Geral da União (AGU) desenvolveu o Sistema de Auxílio à Identificação e Localização de Pessoas e Patrimônio do Laboratório de Recuperação de Ativos, o sisLABRA.

Segundo o site da AGU:

A ferramenta eletrônica foi desenhada para cruzar uma série de informações e bancos de dados para identificar, de forma mais fácil, bens de pessoas e empresas. Ela permite consultar: CPFs; CNPJs; registros de veículos, imóveis, embarcações e aeronaves; doações

eleitorais, precatórios; carteiras de habilitação; vínculos empresariais, empregatícios e de parentesco.

O sisLABRA pode ser utilizado para encontrar bens de qualquer devedor da União, em especial de acusados de improbidade administrativa e de condenados a devolver algum valor para os cofres públicos. “É um ambiente projetado para dar apoio às atividades de cobrança e recuperação de ativos por meio da produção de conhecimento e de informações estratégicas que vão subsidiar a atuação judicial das unidades da AGU”, resume o advogado da União Claudio Fontes, do Departamento de Patrimônio e Probidade da Procuradoria-Geral da União (DPP/PGU).

Importante ainda mencionar os acordos de leniência e o *compliance* como instrumentos no combate a corrupção, onde mais uma vez se destaca a participação da Advocacia Pública.

Os acordos de leniência são firmados com a pessoa jurídica que cometeu o ato ilícito contra a administração pública e que se dispõe a auxiliar nas investigações, em troca de redução de pena.

Assim, os acordos de leniência permitem que os infratores contribuam com as investigações, com o fim de prevenir ou reparar danos de interesse coletivo, isentando a empresa, por exemplo, de ser proibida de contratar com a Administração Pública, o que traria prejuízos não só a empresa, mas aos funcionários eventualmente demitidos e ao próprio mercado.

Ressalta-se, no entanto, que o dano causado pela empresa infratora deve ser restituído em qualquer hipótese, deixando claro, o intuito de proteção ao patrimônio público.

A Lei 12.846/2013 conhecida como Lei Anticorrupção, estabelece que empresas, fundações e associações passem a responder civil e administrativamente, sempre que a ação de um empregado ou representante causar prejuízos ao patrimônio público ou infringir princípios da administração pública ou compromissos internacionais assumidos pelo Brasil.

O programa de *compliance* visa atender os objetivos da lei, instituindo nas empresas um conjunto de medidas de integridade, com o fim de evitar, detectar e interromper a ocorrência de irregularidades definidas pela lei.

Em alguns estados só é possível contratar com o poder público se a empresa comprovar que possui programa de *compliance* estabelecido.

Dessa forma, novos critérios, como transparência prestação de contas, responsabilização de gestores e da administração passam a ser parâmetros de conduta adotados pelas empresas, iniciando um movimento que impacta diretamente o setor empresarial em sua relação com a administração pública e com o mercado.

Em entrevista ao Portal Conjur a Ministra Grace Mendonça anunciou que a AGU está perto de finalizar um programa de *compliance* para prevenir desvios e assegurar condutas éticas e que servirá como base para toda a administração direta e indireta.

Os meios de controle preventivo ainda podem ser ampliados, outros desenvolvidos, buscando cada vez mais uma atuação uniforme e interligada, que dificulte o intento criminoso.

Em Congresso da ANAPE, o Ministro Alexandre de Moraes afirmou que a Advocacia Pública deve avançar institucionalmente no controle preventivo da corrupção, uma das suas bandeiras mais importantes.

Fortalecer os órgãos de controle preventivo e repressivo é institucionalizar a Justiça. Dar robustez ao preparo técnico para evitar que o administrador pratique ilegalidades. Ter uma Advocacia Pública forte, independente, que troque informações com outros estados e com a União e que verifique a legalidade dos atos, seria um salto institucional importantíssimo, comentou.

Nesse contexto, o combate à corrupção, a proteção da probidade e a defesa do patrimônio público exsurtem como missões institucionais da advocacia pública; seja em sua forma *preventiva*, especialmente nos processos de licitações e de contratações públicas, seja em sua forma *repressiva* ou *proativa*, por meio de instrumentos de controle judicial à disposição dos advogados públicos na defesa e recuperação do erário: a) ação de improbidade (lei n.º 8.429, de 02 de junho de 1992 – art. 17, *caput* e parágrafo segundo); b) ação civil pública (Lei n.º 7.347, de 24 de julho de 1985 – art. 5º, *caput*, inciso III, e parágrafo segundo); c) ação popular (Lei n.º 4.717, de 29 de junho de 1965 – art. 6º, parágrafo terceiro); d) bem como as medidas previstas na Lei Anticorrupção (Lei n.º 12.846, de 01 de agosto de 2013 – art. 19, *caput*, e parágrafo quarto), dentre outras leis.

5 CONCLUSÃO

Diante do estudo realizado para elaboração do presente artigo, conclui-se que o combate eficaz a corrupção exige uma união de esforços de toda a sociedade.

No Brasil, não se pode desvalorizar os avanços obtidos com a operação lava jato, mas nem de longe se pode confiar que será suficiente para coibir futuros atos de corrupção.

Essa conclusão se baseia em exemplos de outros países que conseguiram reduzir os níveis de corrupção interna e no exemplo da Itália que enfrentou uma operação judicial nos moldes da Operação Lava Jato, atualmente vivenciada pelo Brasil.

Verifica-se que a atuação preventiva dos órgãos de controle, a independência funcional dessas instituições, o fortalecimento da transparência, o incentivo as boas práticas comerciais, o investimento em educação cívica, diminui os riscos de corrupção.

O Brasil por ser um país continental tem, por certo, maior dificuldade para o combate a uma corrupção sistêmica generalizada. Por essa razão os organismos de controle devem ter uma atuação unificada e integrada, para troca de informações e controle efetivo da licitude dos atos da administração.

A Advocacia Pública se revela como instituição capaz de atuar nas diversas frentes de combate a corrupção, atuando também de forma preventiva, o que se mostra pela experiência internacional, ser mais eficiente, revelando resultados duradouros.

Portanto, a atuação da advocacia pública deve se pautar no combate a corrupção, a proteção da probidade e a defesa do patrimônio público e sendo coadjuvante na implantação das políticas públicas, deve orientar o gestor para realização do interesse público e efetivação dos direitos fundamentais sociais.

REFERÊNCIAS

ANAPE, Setembro 12, 2017. Disponível em: <<http://anape.org.br/site/nao-existe-carreira-com-mais-expertise-no-combate-a-corrupcao-diz-ministro-alexandre-de-moraes-no-congresso-de-procuradores/n>>. Acesso em: 20 out. 2018.

BRASIL. *Advocacia Geral da União*. Disponível em: <http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/625431>. Acesso em: 22 out. 2018.

BBCBrasil, março 17, 2016. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2016/03/160316_lavajato_dois_anos_entrevista_lab>. Acesso em: 20 out. 2018.

CARVALHO, Juan Pablo Couto de. *Advocacia Geral da União: breve relato do maior escritório de advocacia do país*. Coordenação de Jefferson Carús Guedes e Luciane Moessa de Souza. *Advocacia de Estado: questões institucionais para a construção de um Estado de Justiça* Belo Horizonte: Fórum, 2009.

CONJUR. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2017-out-01/entrevista-grace-mendonca-advogada-geral-uniao>>. Acesso em: 20 out. 2018.

DALLARI BUCCI, Maria Paula. *Direito Administrativo e Políticas Públicas*. Saraiva, 2002.

DI PIETRO, Maria Silvia Zanella. *Direito Administrativo*. São Paulo: Atlas, 2001.

GALVÃO, Paulo Roberto. fevereiro 8, 2017. Disponível em: <<https://istoe.com.br/brasil-perde-cerca-de-r-200-bilhoes-por-ano-com-corrupcao-diz-mpf/>> Acesso em: 20 out. 2018.

ISTOÉ. *Autoridade Nacional contra Corrupção (ANAC)*. Entrevista fevereiro 02, 2017. Disponível em: <<https://istoe.com.br/italia-ainda-e-vitima-da-corrupcao-25-anos-apos-maos-limpas/>>. Acesso em: 20 out. 2018.

MADUREIRA, Claudio. *Advocacia Pública*. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. *Índice de Percepção da Corrupção (IPC)*. Disponível em: <<https://www.ipc.transparenciainternacional.org.br/>>. Acesso em: 20 out. 2018.

