
GESTÃO PÚBLICA E COMPLIANCE: POSSIBILIDADES DE CONTRIBUIÇÃO DA ADVOCACIA PÚBLICA NA CONSTRUÇÃO DOS VALORES DE PROBIDADE E CONTRA A CORRUPÇÃO

*PUBLIC MANAGEMENT AND COMPLIANCE: POSSIBILITIES
OF CONTRIBUTION OF THE PUBLIC ADVOCACY IN THE
CONSTRUCTION OF VALUES OF PROBITY AND AGAINST
CORRUPTION*

Vania Mendes Ramos da Silva

*Procuradora Federal. Mestre em Gestão Pública e Sociedade pela
Universidade Federal de Alfenas/MG. Pós-Graduada em Direito Público pela
UNB. Professora Credenciada da Escola da AGU. Coordenadora de Matéria
Jurídico-Administrativo da Procuradoria Federal Especializada junto à
Universidade Federal de Lavras*

SUMÁRIO: Introdução; 1 Os paradigmas de análise da corrupção e a abordagem neoinstitucional; 2 Mecanismos de Compliance como instrumento de combate à corrupção; 3 Possibilidades de contribuição da Advocacia Pública na construção dos valores de probidade e contra a corrupção; 4 Conclusão; Referências.

RESUMO: O combate à corrupção é pressuposto inafastável para a conquista do desenvolvimento político, econômico e social. O estudo propõe, assim, apontar os principais paradigmas de estudo da corrupção, com enfoque para o paradigma neoinstitucional, porquanto tratar-se do suporte teórico que concebeu os novos instrumentos incorporados à legislação brasileira pela jurisprudência, pela Lei n.º 12.846/2016, regulamentada pelo Decreto n.º 8.420/2015, e pelo Decreto n.º 9.203/2017. O artigo destaca, ainda, as possibilidades proporcionadas pelo Programa de Integridade, comumente conhecido como Compliance, propondo a qualificação da atuação da Advocacia Pública para atuar na efetiva construção de um ambiente público saudável, de higidez das condutas públicas e favorável ao tão desejado desenvolvimento social, político e econômico do país.

PALAVRAS-CHAVE: Gestão. Compliance. Governança Pública. Combate à Corrupção. Advocacia Pública.

ABSTRACT: The fight against corruption is an inauspicious premise for the achievement of political, economic and social development. The study proposes, therefore, to point out the main approaches in the study of corruption, focusing on the neoinstitutional paradigm, because it is the theoretical support that conceived the new instruments incorporated into the Brazilian legislation by the jurisprudence, by the Law n.º 12.846/2016, regulated by the Decree n.º 8420/2015, and by the Decree n.º. 9203/2017. The article also also highlights the possibilities offered by Integrity Program, commonly known as Compliance, proposing the qualification of the Public Advocacy to act in the effective construction of a healthy public environment, of the sanity of the public conducts and favorable to the much desired development of the country.

KEYWORDS: Management. Compliance. Public Governance. Fight Against Corruption. Public Advocacy.

INTRODUÇÃO

Mesmo atravessando uma crise econômica e política sem precedentes, o Brasil figura no ano de 2018 entre os 10 maiores PIB do mundo¹. No mesmo ano de 2018, entretanto, o país ocupa o 79º lugar no ranking da ONU em índice de desenvolvimento humano².

Os estudos demonstram, ainda, que o Brasil perderia 17 posições na classificação do relatório da ONU se a desigualdade fosse levada em consideração para compor o IDH. Além disso, considerando o coeficiente de Gini, que mede a concentração de renda, o Brasil é o 9º país mais desigual do mundo ficando atrás da África do Sul, Namíbia, Botsuana, Zâmbia, República Centro-Africana, Lesoto, Moçambique e eSuatini (ex-Suazilândia) - todos na África.

Se por um lado, o Brasil possui uma economia mundialmente destacável em números absolutos, outros indicadores - que levam em consideração os índices de industrialização, escolaridade da população, níveis de risco para investimentos, dentre outros - há décadas o inserem no conceito de país em desenvolvimento.

Tornou-se censo comum na comunidade mundial que a corrupção é empecilho preponderante ao desenvolvimento econômico e social dos países. Os estudos da Transparência Internacional, dentre outros de elevado reconhecimento mundial, permitiram desenhar um mapa mundi em que se observa a evidente relação dos altos níveis de desenvolvimento econômico e humano a menores índices de corrupção.³

Nesse contexto, o combate à corrupção tornou-se premissa inafastável de todas as economias mundiais, altamente interligadas pelo fenômeno da globalização, levando os governos a adotarem internamente - e a exigirem uns dos outros - ações contundentes, não mais exclusivamente de cunho econômico, mas também ações políticas, instrumentos de gestão pública e medidas jurídicas voltadas à prevenção e rigorosa punição dos atos de corrupção.

Levantamentos promovidos por instituições globalmente reconhecidas como a Transparência Internacional, Banco Mundial e pesquisas científicas concebidas nas mais renomadas universidades do mundo se voltam à identificação dos fatores que levam à corrupção e à investigação de estratégias, bem como ao desenvolvimento de novas ferramentas voltadas à eliminação desse entrave à evolução das sociedades.

Segundo dados levantados pela Transparência Internacional, o Brasil ocupa o 96º lugar no ranking de corrupção, em uma lista composta por 180

1 <<https://www.indexmundi.com/g/r.aspx?t=10&v=65&l=pt>>. Acesso em: 25/09/2018.

2 <<http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/presscenter/articles/2018/brasil-mantem-tendencia-de-avanco-no-desenvolvimento-humano--mas.html>>. Acesso em: 25/09/2018.

3 <https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2017>. Acesso em: 25/09/2018.

posições⁴. Após o desenrolar da Operação Lava Jato, que tem desvelado um esquema de corrupção sistêmica no país, os índices de confiabilidade do Brasil pelos investidores internacionais despencaram, fator que nocauteou a economia nacional, já combatida desde 2008.

Todo esse grave cenário político e econômico, que desencadeou pressões internas e externas sobre o governo brasileiro, provocou reações das autoridades no sentido de intensificar o combate contra a corrupção. Com essa finalidade, tem sido introduzidos no ordenamento jurídico uma série de novos instrumentos, os quais tem como objetivo a árdua missão de dar início a uma nova perspectiva.

Em que pese o esforço de normatização, apenas o uso ótimo desses novos recursos será capaz de provocar alguma mudança real. O incremento da fiscalização pela sociedade, a partir dos dados produzidos e colocados à disposição pelos mecanismos de transparência pública, assim como o aprimoramento da atuação das instituições tem como questão prejudicial o aprofundamento dos estudos das causas mais remotas que levaram o país à corrupção sistêmica e a completa apreensão da relevância dessas ferramentas e de suas finalidades, como estratégia para que sejam aproveitadas em toda sua inteireza.

Com esse espírito, o presente estudo se propõe a discorrer sobre os principais paradigmas de combate à corrupção existentes na literatura mais atualizada sobre o tema, com o fim de identificar o suporte teórico que concebeu os novos instrumentos recentemente incorporados à legislação pátria.

O estudo se aprofunda, então, na compreensão do paradigma neoinstitucional e, em seguida, procura fazer uma análise mais detida sobre o Programa de Integridade nas organizações públicas, mais conhecido hoje como Compliance, propondo uma ressignificação da atuação da Advocacia Pública nesse contexto, como contribuição imprescindível à construção de um ambiente público saudável, de higidez das condutas públicas e favorável ao tão desejado desenvolvimento social, político e econômico do país.

1 OS PARADIGMAS DE ANÁLISE DA CORRUPÇÃO E A ABORDAGEM NEOINSTITUCIONAL

Vannucci (2017), um dos principais pesquisadores da corrupção, do paradigma neoinstitucional e da Operação Mani Pulite na Itália, apresenta as três abordagens principais para o estudo da corrupção: A abordagem Econômica ou da Escolha Racional, a abordagem Cultural e a abordagem Neoinstitucional. Todas elas buscam compreender as causas da corrupção, com o fim de desenvolver mecanismos capazes de ataca-las na origem, construir e propor instrumentos capazes de auxiliar na identificação, apuração e punição do ato corrupto, bem como conceber medidas que visem impedir a reincidência.

⁴ <https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2017> Acesso em: 25 set. 2018

Tratam-se de abordagens profundas, mas que serão tratadas neste estudo em brevíssima explanação para facilitar a compreensão da vertente neoinstitucional, visto que nela se vislumbra o substrato teórico para diversos institutos recentemente introduzidos na legislação brasileira ou incorporados ao nosso Direito pela jurisprudência.

Esses novos instrumentos têm se tornado a tônica mais recente da atuação estatal e abrangem tanto medidas de caráter mais geral, de cunho preventivo, mediante modificações importantes na atuação de toda a Administração Pública, quanto instrumentos destinados à atuação repressiva, ligados mais diretamente à atuação dos órgãos e instituições de controle interno e externo da Administração Pública brasileira.

O paradigma econômico ou da escolha racional, enfatiza que os atos de corrupção decorrem de uma decisão racional que observa uma lógica de custo-benefício (VANNUCCI, 2017). Assim, a decisão de participar de um ato corrupto depende eminentemente do resultado do cálculo entre os riscos - especialmente sobre ser descoberto e punido -, e as vantagens ou lucros decorrentes da prática do ato. A regra crucial de reflexão recai, portanto, sobre o contexto de oportunidades, que irá subsidiar a tomada de decisão sobre o ingresso em atividades corruptas (VANNUCCI, 2017).

A corrupção, sob essa ótica, decorre do resultado de escolhas individuais racionais e sua disseminação dentro da organização é influenciada pelos fatores que definem a estrutura dos custos esperados e recompensas. O indivíduo tende a sopesar os riscos de ser denunciado e punido, a possibilidade de ser enganado pelo parceiro de negócios corruptos, a gravidade e espécie das sanções possíveis e suas implicações e as vantagens que poderá obter em comparação com as alternativas disponíveis (VANNUCCI, 2017).

Sob a perspectiva da teoria econômica, uma vez tratados os fatores que favorecem o interesse no cometimento do ato corrupto, seria possível combatê-lo.

A segunda abordagem é a cultural, que toma como fator preponderante as tradições, diferenças culturais, normas sociais e valores que moldam a moral dos indivíduos de uma dada sociedade, considerando suas preferências e o grau de consciência sobre seu papel social e institucional (VANNUCCI, 2017). Esse conjunto de valores e padrões éticos e morais, ou a ausência deles, seriam as principais forças que poderiam levar um agente público ou privado a violar ou respeitar as normas legais e cometer atos corruptos.

Conforme explica Vannucci (2017), esses padrões morais foram denominados de diferentes maneiras na literatura sobre a corrupção: custos morais em teoria econômica, normas culturais em política comparada, padrões profissionais na perspectiva construtivista, constrangimentos informais na teoria neo-institucional.

Enquanto pela ótica da perspectiva econômica, a corrupção é compreendida como um crime de cálculo, no qual o custo moral é um aspecto negativo, porquanto

reflete as preferências éticas e morais do indivíduo em uma escolha eminentemente racional, a perspectiva cultural entende que toda a carga de valores éticos, morais de civilidade e espírito público importam para a decisão do agente e é considerada uma barreira normativa, capaz de identificar e explicar, em alguma medida, as preferências do agente (VANNUCCI, 2017).

Sob esse enfoque, o investimento em educação é visto como peça fundamental para a transformação social. Agentes conscientes de seu papel social, dotados de valores cívicos e realmente capazes de compreender o significado do espírito público seriam menos propensos ao cometimento de atos corruptos e levados, pelo conhecimento, a compreendê-los como nocivos à sociedade, sendo, portanto, completamente indesejáveis.

A terceira abordagem é a neoinstitucional, a qual, para além dos valores morais ou das questões econômicas, analisa a lógica interna das redes corruptas, levando em conta mecanismos de regulação interna para desenvolver estratégias que visam torná-las disfuncionais (VANNUCCI, 2017). O conceito de barreiras normativas, como são os chamados os custos morais, serve para introduzir duas variáveis relacionadas aos códigos de condutas informais de intercâmbio existentes entre agente corrupto e corruptor (VANNUCCI, 2017).

Como os pactos corruptos não podem ser formalmente exigidos, no âmbito da legalidade, as relações se valem de condições ambientais que propiciem viabilidade à sua celebração, que são o sigilo, falta de transparência, escolha calculada e restrita dos participantes e custos significativos de saída (VANNUCCI, 2017).

Conforme explica Vannucci (2017), sem mecanismos de regulação, a troca corrupta estaria fadada ao fracasso. Assim, os estudos demonstram a existência de regras informais e não escritas, mas que regulam efetivamente as relações entre agente e corruptor. Após o desenvolvimento de uma textura organizacional e da adaptação cultural, a corrupção se desenvolve mantendo inclusive estruturas de governança que proporcionam estabilidade interna e mecanismos para as transações ilegais especializadas por áreas da atividade pública, reduzindo as incertezas entre parceiros e tornando-se mais lucrativas e menos moralmente censuráveis (VANNUCCI, 2017).

A herança de corrupção no passado possibilita o aprendizado e o aperfeiçoamento das habilidades, cria escudos organizacionais e desenvolve mecanismos sofisticados contra a ingerência externa por parte das autoridades. Essa evolução neutraliza barreiras morais e influencia nas variáveis econômicas e culturais, gerando um ciclo de perpetuação (VANNUCCI, 2017).

A corrupção sistêmica apoia-se em uma interessante contradição. Ela depende de valores como integridade e confiança para se sustentar, provocando nos sujeitos envolvidos uma postura moral de confiabilidade, pela qual a violação das normas de corrupção produz naqueles que internalizaram suas obrigações um custo psíquico, sentimentos de culpa ou desconforto (VANNUCCI, 2017).

Para fortalecer esses laços compartilhados de normas e valores informais, a corrupção se utiliza dos laços de parentesco, etnia, política (orientação ideológica) e outros que provoquem um sentimento de pertencimento e identificação recíproca entre os sujeitos (VANNUCCI, 2017).

As redes de corrupção, consoante a teoria neoinstitucional, se apoiam além do conjunto de regras informais, em mais dois mecanismos. O Segundo é o código interno de aplicação de sanções diretamente pelos parceiros da relação corrupta, que dependem, em grande parte, de que as relações sejam reiteradas. Em interações reiteradas, a ameaça da cessação da relação e de outras formas de retaliação direta em caso de traição, desencorajam o descumprimento dos pactos corruptos (VANNUCCI, 2017). Como forma de aumentar a eficácia desse mecanismo, as redes corruptas promovem a circulação de informações sobre ações anteriores (VANNUCCI, 2017).

O terceiro mecanismo é a aplicação de sanções por terceiros. Uma empresa, podendo ser de caráter público ou privado e constituir-se ou não em organizações criminosas (tais como partidos políticos, associações privadas, lojas de maçonaria, sindicatos, máfia e outros grupos criminosos), especializada e estranha aos agentes envolvidos, pode vender seus serviços de proteção (VANNUCCI, 2017). Essa proteção pode ocorrer de diversas formas, como influência sobre as autoridades públicas, recompensas ideológicas, violência, informação e recursos econômicos ou o poder de assegurar ou negar acesso a novas oportunidades rentáveis (VANNUCCI, 2017).

A teoria neoinstitucional trata, pois, a corrupção como um fenômeno muito mais complexo, possibilitada por fatores diversos e que acaba por influenciar a própria formação dos valores culturais na sociedade em que se dissemina e enraíza de forma sistêmica. Trata-se de um verdadeiro mecanismo de governança, cujo combate depende de amplo conhecimento de sua estrutura e funcionamento e de instrumentos tanto sofisticados quanto sutis para serem eficazes.

Nesse sentido, com fundamento nas tipologias que estabelece, a teoria neoinstitucional entende que há duas abordagens distintas no combate à corrupção: a) Políticas de cima para baixo, que reforcem o controle do Estado sobre os atos de corrupção (identificação, punição e afastamento dos agentes corruptos e subornadores), com o desbaratamento do sistema viciado; b) Políticas de baixo para cima, que busquem suporte na mobilização de todos os atores e grupos sociais, os quais devem fortalecer seu papel no reconhecimento da relevância dos valores de integridade.

As políticas de baixo para cima, devem, entretanto, não apenas reforçar a criação de mais instâncias de controle e aumento das penas, mas ser implementada de forma muito mais sofisticada, para possibilitar a atuação e aplicação daquelas existentes.

Por seu turno, as políticas de baixo para cima se pautam na premente conscientização, mobilização e exercício de efetiva pressão

social para implementação de medidas eficazes de construção social e ampla disseminação da integridade e honestidade como valores dos quais dependem o sucesso econômico, político e social da sociedade.

2 MECANISMOS DE COMPLIANCE COMO INSTRUMENTO DE COMBATE À CORRUPÇÃO

O enfoque neoinstitucional leva especialmente em consideração que uma política de tolerância zero, a par de se apresentar como heroica, impedirá a discussão aberta do problema, visto que eventuais envolvidos em corrupção jamais irão expor os mecanismos e apresentar provas aptas a subsidiar uma ação punitiva e de efetivo desmantelamento do sistema, porque estarão sujeitos a uma punição severa e que ele não aceita suportar (BOHEM; LABSDORFF, 2009).

Os estudos que levaram à construção dessa abordagem, concluíram que as medidas clássicas, comumente adotadas para o combate à corrupção, tais como o agravamento das penas, a superposição de sanções e a criação de novas instâncias de fiscalização e controle, não se mostraram eficazes tornando mais caros os contratos decorrentes de acordos corruptos e gerando mais custos para o Estado, sem produzir o efeito esperado (BOHEM; LABSDORFF, 2009).

Nesse sentido, o enfoque neoinstitucional sugere estratégias que dificultem o encontro entre potenciais sócios corruptos e previnam, dentro dos ambientes institucionais as condições propícias para que aconteçam os acordos corruptos (BOHEM; LABSDORFF, 2009). Assim, a sugestão é a criação de medidas alternativas que visam monitorar os riscos e criar um ambiente organizacional seguro o suficiente para incentivar a exposição dos problemas, por meio de denúncias. Uma estratégia que visa detectar casos pré-existentes e gerar instabilidade para os negócios futuros (BOHEM; LABSDORFF, 2009).

Conforme destacado por BOHEM e LABSDORFF (2009) e VANNUCCI (2017), o pacto de silêncio nos casos de corrupção enseja o ambiente propício para que ela se propague e se prolongue no tempo. Corresponde ao principal ativo dos acordos de corrupção. Assim, aumentar as chances de denúncia, por meio da redução parcial das sanções, condicionada à possibilidade real de uma intervenção bem sucedida em face do caso denunciado, é uma forma de viabilizar a apuração das condutas corruptas que estão acontecendo de forma mais efetiva e também de gerar um ambiente futuro instável (por não ser mais suficientemente “seguro”) no qual a corrupção tende a não se propagar.

Se num primeiro momento essas medidas podem parecer uma forma de condescendência com um sujeito ou empresa que cometeu um

ato corrupto, por outro a visão neoinstitucional acredita no potencial de combater a corrupção de forma mais efetiva, desbaratando todo um esquema pela concessão de privilégios a alguns agentes denunciante, e principalmente fazendo incidir meios de prevenção, inculcando no corrupto e no corruptor o medo de estar lidando com um possível colaborador/denunciante. Trata-se da disseminação da desconfiança como técnica de dissuasão de futuros possíveis aliados em atos corruptos.

Nesse contexto, o Programa de Integridade ou Compliance é um mecanismo sistematizado de fomento à cultura anticorrupção, com possibilidade de formar e sensibilizar a alta administração e os empregados, pautada na identificação e monitoramento de riscos, o qual deverá direcionar a elaboração de um planejamento estratégico para a atuação efetiva no combate à corrupção, dotado, no mínimo, dos seguintes instrumentos: a) criação e disseminação de um código de conduta ética e de aberto combate às condutas ilícitas; b) mobilização e capacitação permanente da alta administração e dos funcionários que compõem a instituição, mediante construção de um debate aberto em torno dos dilemas morais, os códigos de conduta, os riscos individuais e coletivos que geram a corrupção, além dos custos sociais, políticos e econômicos de um sistema social corrupto; c) a ampliação e o fortalecimento do canal de denúncias, capaz de resguardar o sigilo do denunciante e oferecer-lhe proteção; d) a adoção de mecanismos eficientes de apuração e responsabilização de eventuais desvios identificados (BRASIL, 2015).

Deve-se enfatizar que o canal de denúncias precisa ser suficientemente seguro, resguardando de forma efetiva o sigilo do denunciante e oferecendo-lhe proteção, assim como deve ser efetivo o sistema de responsabilização, destinado a apurar e punir os agentes corruptos. Sem essas garantias, as pessoas não se arriscarão, colocando em xeque empregos e relações sociais, em troca de um sistema que não lhes oferece garantias e não funciona efetivamente (BOHEM; LAMBSDORFF, 2009).

Instrumentos pensados pela abordagem neoinstitucional foram incorporados ao ordenamento jurídico brasileiro pela Lei n.º 12.846/2013, regulamentada pelo Decreto n.º 8.420/2015, que instituiu um sistema anticorrupção, por meio da responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, legislação essa também visivelmente inspirada no Foreign Corrupt Practices Act, norte americano, de 1977.

Os mecanismos sancionadores não mais se limitam às pessoas físicas, mas busca também alcançar as pessoas jurídicas, via de regra utilizadas como escudos para a celebração de contratos de corrupção. Nesse sentido, a Lei Anticorrupção introduziu a ideia de sanções monetárias e uma

espécie de “lista negra”, na medida em que determina ampla divulgação das sanções aplicadas às empresas corruptas (BRASIL, 2013).

A legislação buscou, entretanto, contrabalancear o sistema sancionatório por mecanismos que possam incentivar as denúncias e o saneamento da corrupção. Com esse objetivo, estabeleceu-se a possibilidade de celebração do acordo de leniência com pessoas jurídicas que colaborem para esclarecer o esquema corrupto e contribuam efetivamente para a total apuração do ilícito e ressarcimento ao Erário. Foram incorporadas, ainda, regras de proporcionalidade entre as sanções, reconhecendo a adoção de Programas de Integridade, mais comumente conhecido como Programas de Compliance, como fator de contribuição no combate à corrupção.

A consideração do Programa de Integridade para aplicação da pena tem por fim oportunizar à empresa comprovar que adota uma conduta ordinária proba, que prima pelos valores de honestidade, de modo que o ato corrupto que lhe é atribuído se caracteriza em episódio isolado e eventual, um desvio de conduta de um de seus agentes pelo qual irá responder, mas com o qual não compactua e, ao contrário, atua para prevenir e sancionar, obtendo, por isso, o reconhecimento estatal por meio de uma recompensa.

O decreto regulamentador foi incumbindo de detalhar os critérios de instauração do procedimento de responsabilização administrativa, os critérios de cálculo das multas e demais sanções e encaminhamentos judiciais, dos requisitos e competência para apresentação e análise do acordo de leniência e o detalhamento do Programa de Integridade, além das diretivas sobre o Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e do Cadastro Nacional de Empresas Punidas (BRASIL, 2013).

Uma vez, portanto, demonstrado o empenho efetivo e atuação constante voltada para o combate à corrupção, por meio da aferição dos critérios de existência e aplicação, estabelecidos no Art. 42 do mencionado Decreto n.º 8420/2015, conclui-se pela relevância de considerar o Programa de Integridade na dosimetria das sanções, implicando em redução das multas, como incentivo à disseminação e fortalecimento dessas medidas.

Avançando ainda mais sobre a relevância do Programa de Integridade para a construção de um sistema integrado de combate à corrupção, o Decreto n.º 9.203/2017, criou a política de governança no âmbito de toda a Administração Pública Federal e erigiu a integridade em princípio da governança pública, ao lado da capacidade de resposta, confiabilidade, melhoria regulatória, prestação de contas e responsabilidade e transparência (BRASIL, 2017).

O Decreto n.º 9.203/2017 determinou à alta administração pública federal, sob coordenação da Controladoria-Geral da União, a implementação de Programas de Integridade em todos os órgãos e entidades, com o

objetivo de promover a adoção de medidas e ações institucionais destinadas à prevenção, à detecção, à punição e à remediação de fraudes e atos de corrupção, estruturados em quatro eixos pré-estabelecidos, que se voltam ao comprometimento da alta administração, unidade específica de implementação do Programa de Integridade, avaliação e gestão dos riscos ao programa e monitoramento contínuo de seus atributos (BRASIL, 2017).

Relevante destacar que o Decreto n.º 9.203/2017 acatou, ainda, as premissas há algum tempo orientadas pelo Tribunal de Contas da União, que, em 2014, editou um guia contendo o que denominou de “10 Passos Para a Boa Governança”.

Desse modo, a gestão de riscos, o planejamento adequado, o aprimoramento do controle interno, a ampliação dos mecanismos de transparência e acesso à informação, a modernização da gestão pública, a delimitação das competências e responsabilidades, a qualificação das decisões por meio da capacitação permanente e profissionalização das lideranças e da adoção de processos decisórios orientados pelas evidências e pela conformidade legal, o monitoramento e avaliação dos resultados, a integração dos serviços públicos e a articulação entre as instituições voltadas à elaboração de ações estratégicas, tornaram-se as diretrizes formais para a governança pública.

A construção da integridade se inicia como um valor corporativo, mas tem o objetivo maior de se transformar em um valor social, uma cultura com o potencial de se espalhar para além das corporações públicas e privadas e das relações estritas entre Estado e sociedade e prosseguir para todas as espécies de relações intersociais.

3 POSSIBILIDADES DE CONTRIBUIÇÃO DA ADVOCACIA PÚBLICA NA CONSTRUÇÃO DOS VALORES DE PROBIDADE E CONTRA A CORRUPÇÃO

A Advocacia-Geral da União foi incumbida pela Constituição Federal de 1988 da representação judicial e extrajudicial da União, assim como da realização das atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo Federal. Foi também instituída pela CF/88, a Advocacia Pública Estadual, incumbida da representação judicial e consultoria jurídica das respectivas unidades da federação.

É, pois, missão institucional da Advocacia Pública promover a consultoria e o assessoramento jurídico da gestão pública, tendo como objetivo a adequação das atividades administrativas, políticas e serviços públicos ao ordenamento jurídico, garantindo isonomia, impessoalidade, legalidade, eficiência e probidade dos atos da Administração Pública.

Como dito, a partir do Decreto n.º 9.203/2017 também as organizações públicas deverão instituir seus respectivos Programas de Integridade realizando o estudo dos riscos a que estão expostas e adotando medidas que visem afastá-los, desenvolvendo, a partir de uma análise crítica, mecanismos para a disseminação da cultura da integridade na organização e capacitação permanente das equipes para assimilação dessa cultura, voltada ao integral respeito dos parâmetros éticos e atos normativos que regulamentam a atuação de cada uma delas.

É de se dizer que a Advocacia Pública, no exercício do assessoramento jurídico e também por meio da atuação consultiva, muito tem a contribuir no auxílio do levantamento dos riscos, no apontamento das normas aplicáveis à atuação das organizações e na elaboração dos códigos de conduta. Trata-se de contribuição fundamental à compreensão pelos gestores do panorama atual das rotinas e na definição do patamar que se deseja alcançar.

Cumprido ressaltar que dentre as atribuições da Advocacia Pública se inserem o controle prévio de legalidade dos atos da Administração Pública, que envolve desde a elaboração das leis e normas infralegais do país, até a análise jurídica de praticamente todos os procedimentos da Administração, tais como publicação de editais de licitação, de concurso público, processos seletivos para ingresso de discentes em universidades públicas, análise da regularidade processual na arrecadação tributária, no exercício do poder de polícia, na aplicação de sanções das mais diversas, dentre outros.

A atuação abrange, ainda, a interpretação oficial da legislação pátria, contemplando os mais diversos temas por ela abrangidos, que varia tanto quanto são as finalidades precípua de cada órgão ou entidade assessorada.

Nada obstante, essa atuação precisa ser sempre e sempre ressignificada diante dos novos desafios que se apresentam, com o fim de se alcançar níveis performáticos cada vez mais elevados. É, portanto, necessário a construção de um novo olhar, voltado ao esforço de se realizar um alinhamento perfeito entre a atuação das organizações públicas e toda a legislação que delimita e norteia as atividades dos diversos setores que as compõe. O trabalho estanque, incomunicável e distante das instituições não mais atende à necessidade premente de respostas da população.

Nesse sentido, deve-se buscar a harmonização e parceria contínua com os órgãos assessorados, sendo imprescindível a construção de um espaço de confiança suficientemente seguro entre a Advocacia Pública e os gestores das organizações, no qual seja possível a exposição de todos os eventuais erros de atuação, visando tornar factível o auxílio na construção de uma gestão pública em novas bases.

A Advocacia Pública precisa reconhecer seu papel privilegiado de saber do Direito e de proximidade das organizações que assessoram e

representa para se qualificar cada vez mais nos negócios desenvolvidos pelos entes estatais e agregar maior valor ao trabalho que oferta, incluindo na carta de serviços prestados aos entes assessorados e à sociedade a atuação como Compliance Officer.

A partir dessa sintonia fina estabelecida, a meta a ser buscada é uma atuação de alta performance, de participação efetiva no auxílio da identificação dos problemas, no levantamento das zonas de riscos, na capacitação das equipes, e, assim, propor soluções jurídicas viáveis para sanear erros e conferir segurança à atuação dos gestores, influenciando para a retomada da Administração nos trilhos dos valores de probidade e de honestidade e na consequente implementação das políticas e na oferta de serviços públicos de qualidade, pelos quais tanto anseia a sociedade.

4 CONCLUSÃO

A luta contra a corrupção, como um fator de degeneração e injustiça, não pode ser uma política de edição única, nem delegada exclusivamente a especialistas, mas sim ligada a um repensar da política e da participação. O conhecimento e consciência dos cidadãos, que pode ser alcançado também por meio dos Programas de Integridade, é um relevante ativo social.

Essa batalha de prevenção, identificação e punição dos atos corruptos é complexa e foi reformulada pela abordagem neoinstitucional, que estimulou o desenvolvimento de mecanismos de responsabilização horizontal, orientados não só para a punição e execução, mas também para sensibilizar o público, que, ao fim, é composto por absolutamente todos os cidadãos. Quando todo mundo em uma sociedade começa a imaginar que a corrupção é uma atuação marginal, arriscada, socialmente desaprovada, não há incentivos para dar o primeiro passo ao longo do comprido (e perigoso) caminho da corrupção (VANNUCI, 2017).

É nessa trilha que os programas de Compliance possuem um potencial extra-muros muito mais amplo de conscientização e inibição de condutas corruptas. É imprescindível instituir e reforçar a política da transparência, do conhecimento sobre as normas que regulam os temas, influenciar a rejeição de determinadas condutas que, por ínfimas que pareçam, provocam consequências nefastas e substanciais às organizações, à sociedade e ao próprio indivíduo.

Cada uma das organizações precisa buscar o aprimoramento de sua atuação nessa frente de batalha e agregar valor aos serviços que oferta. A Advocacia Pública possui dentre suas missões institucionais exatamente o controle prévio de legalidade e o assessoramento dos gestores na adequação de sua atuação à constitucionalidade e à legalidade.

É necessário, entretanto, a preparação do quadro de advogados públicos para a ressignificação no desempenho desse mister, que insere-se

em um contexto multidisciplinar e exige uma performance qualificada, ao demandar a conjugação ainda maior entre o conhecimento jurídico e o conhecimento técnico das políticas e serviços públicos prestados pelas diversas organizações públicas

É, ainda, imprescindível a sensibilização dos profissionais da Advocacia Pública e a construção interinstitucional de um espaço de confiança com os gestores, que lhes permita a exposição aberta e franca dos problemas internos, possibilitando um auxílio pleno e efetivo para elaboração dos Programas de Integridade e a construção de soluções viáveis que confirmem segurança jurídica na adequação e operacionalização de suas atividades.

REFERÊNCIAS

BOEHM, Fréderico; LABSDORFF, Johann Graf. Corrupción y anticorrupción: una perspectiva neo-institucional. *Revista de Economía Institucional*, v. II, n. 21, Segundo Semestre/2009. p. 45-72. Disponível em: <<http://www.economiainstitutional.com/pdf/No21/fboehm21.pdf>>. Acesso em: 26 set. 2018.

BRASIL. *Lei 12.843, de 01 de ago. de 2013*. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm>. Acesso em: 26 set. 2018.

BRASIL. *Decreto n.º 8.420, de 18 de março de 2015*. Regulamenta a Lei no 12.846, de 1o de agosto de 2013, que dispõe sobre a responsabilização administrativa de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira e dá outras providências. Brasília, DF, mar. 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Decreto/D8420.htm>. Acesso em: 26 set. 2018.

BRASIL. *Decreto n.º 9.203, de nov. de 2017*. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília, DF, mar 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9203.htm> Acesso em: 26/09/2018

VANNUCCI, Alberto. Challenges in the study of corruption: approaches and policy implications / Desafios no estudo da corrupção: abordagens e implicações políticas. *Revista Brasileira de Direito*, Passo Fundo, v. 13, n. 1, p. 251-281, mar. 2017. ISSN 2238-0604. Disponível em: <<https://seer.imed.edu.br/index.php/revistadedireito/article/view/1809>>. Acesso em: 26 ago. 2018. doi:<https://doi.org/10.18256/2238-0604/revistadedireito.v13n1p251-281>.