

O PAPEL DO ADVOGADO E O COMBATE À CORRUPÇÃO NO BRASIL¹

THE ROLE OF THE ATTORNEY AND THE FIGHT AGAINST CORRUPTION IN BRAZIL

LE ROLE DU AVOCAT ET LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION AU BRESIL

Patrícia Verônica Nunes Carvalho Sobral de Souza²

ÁREA(S) DO DIREITO: Ética na Advocacia. Direito Administrativo.

Resumo

Em linhas gerais, a corrupção é compreendida como um uma chaga social, podendo ser examinada sob variadas óticas e por distintas ciências. Neste viés, surgem as ações legislativas direcionadas a fomentar programas de prevenção e de *compliance*, em especial, a Lei nº 12.846/13 (Lei Anticorrupção), a Lei nº 8.429/92 (Lei de Improbidade Administrativa) e a Resolução nº 2.554/98 (que trata dos fundamentos do programa de *compliance*). Nesse sentido, o presente trabalho objetiva apresentar as tendências da luta contra a corrupção adotadas no Brasil, mais especificamente, no que tange à participação do advogado nessa tarefa, como defensor da probidade e da administração da justiça. E para subsidiar o objetivo proposto, questiona-se: qual é o papel do advogado no contexto de combate à corrupção? Para buscar o que foi proposto, utiliza-se de uma revisão bibliográfica de caráter exploratório e descritivo, inferindo-se que o advogado público e privado, através do seu conhecimento técnico, prevenção e combate a condutas delituosas, danosas e ilícitas, assume um papel fundamental para a concretização do Estado Democrático de Direito.

Palavras-chave: Advogado Público e Privado. Combate à Corrupção. *Compliance*. Improbidade Administrativa. Lei Anticorrupção.

Abstract

Broadly speaking, corruption is understood as a social scourge, and can be examined under various optics and by different sciences. Legislative actions aimed at promoting prevention and compliance programs, in particular Law 12.846 / 13 (Anti-Corruption Law), Law nº. 8,429 / 92 (Administrative Improbability Law) and Resolution nº. 2.554 / 98 (which addresses the basics of the compliance program). In this sense, the present work aims to present the anti-corruption tendencies adopted in Brazil, specifically regarding the participation of the lawyer in this task, as a

¹ Recebido em 03/02/2019. Aceito para publicação em 11/04/2019.

² Doutora em Direito Público pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Doutora em Educação e Mestre em Direito Público pela Universidade Federal de Sergipe (UFS). Líder do Grupo de Pesquisa "CNPQ em Direito Público, Educação Jurídica e Direitos Humanos na Contemporaneidade". Professora Titular dos Cursos de Graduação e Pós-Graduação da Universidade Tiradentes (UNIT, Aracaju/SE). Diretora Técnica do Tribunal de Contas do Estado de Sergipe. Especialista em Direito do Estado pela Universidade Anhanguera (UNIDERP). Especialista em Direito Municipal pela Universidade Anhanguera (UNIDERP). Especialista em Direito Civil e Processo Civil pela Universidade Tiradentes (UNIT). Especialista em Auditoria Contábil pela Universidade Federal de Sergipe (UFS). Bacharel em Direito pela Universidade Tiradentes (UNIT). Bacharel em Ciências Contábeis pela Universidade Federal de Sergipe (UFS). Membro das Academias Sergipana de Letras, de Ciências Contábeis, Itabaianense de Letras, do Instituto Histórico e Geográfico de Sergipe e da Associação Sergipana de Imprensa. *E-mail:* patncss@gmail.com

defender of probity and of the administration of justice. And to subsidize the proposed objective, the question is: what is the role of the lawyer in the context of combating corruption? In order to search for what has been proposed, an exploratory and descriptive bibliographical review is used, inferring that the public and private attorney, through his technical knowledge, prevention and fight against harmful and illicit criminal conduct, assumes a role fundamental to the realization of the Democratic Rule of Law.

Keywords: *Public and Private Attorney. Fight against corruption. Compliance. Administrative dishonesty. Anti-Corruption Law.*

Résumé

De manière générale, la corruption est comprise comme un fléau social et peut être examinée sous différentes optiques et par différentes sciences. Mesures législatives visant à promouvoir les programmes de prévention et de conformité, notamment la loi n ° 12.846 / 13 (loi anti-corruption), la loi n ° 8.429 / 92 (loi d'improbabilité administrative) et la résolution n ° 2 554/98 (qui aborde les bases du programme de conformité). En ce sens, le présent travail a pour objectif de présenter les tendances de la lutte contre la corruption adoptées au Brésil, notamment en ce qui concerne la participation de l'avocat à cette tâche, en tant que défenseur de la probité et de l'administration de la justice. Et pour subventionner l'objectif proposé, la question est de savoir quel est le rôle de l'avocat dans le contexte de la lutte contre la corruption. Afin de rechercher ce qui a été proposé, une revue bibliographique exploratoire et descriptive est utilisée, en déduisant que le mandataire public et privé, par ses connaissances techniques, la prévention et la lutte contre les comportements criminels préjudiciables et illicites, assume un rôle fondamental pour la réalisation de l'état de droit démocratique.

Mots-clés: *Avocat public et privé. Lutte contre la corruption. Compliance. Improbité administrative. Loi anti-corruption.*

SUMÁRIO

1. Introdução. 2. O fenômeno da corrupção e medidas para o seu combate. 3. A função essencial, indispensável e social do advogado no cenário da corrupção. 3.1. O combate à corrupção pelo advogado privado. 3.2. O combate à corrupção pelo advogado público. 4. Conclusões. 5. Referências.

SUMMARY

1. Introduction. 2. The phenomenon of corruption and measures for its combat. 3. The essential, indispensable and social function of the lawyer in the scenario of corruption. 3.1. The fight against corruption by the private lawyer. 3.2. The fight against corruption by the public lawyer. 4. Conclusions. 5. References.

INDEX

1. Introduction 2. Le phénomène de la corruption et les mesures prises pour son combattre. 3. La fonction essentielle, indispensable et sociale de l'avocat dans le scénario de la corruption.

3.1. *La lutte contre la corruption par l'avocat privé.* 3.2. *La lutte contre la corruption par l'avocat public.* 4. *Conclusions.* 5. *Références.*

1. INTRODUÇÃO

Indubitável é o papel do advogado quanto a efetivação dos direitos fundamentais e sociais de todos os indivíduos diante do Estado democrático de direito, considerando a sua função essencial e indispensável à justiça, conforme preceitua o art. 133, da Constituição Federal de 1988.

Entre as funções atribuídas à advocacia, não se pode olvidar, mediante seu caráter contemporâneo, a competência para atuar na prevenção e combate à corrupção.

A corrupção não é um fato novo, pelo contrário, contudo, a busca por seu combate e prevenção configura-se sim como um fato contemporâneo, sendo de cunho social e legal, que permite ser estudado sob diversas perspectivas e por meios de distintas ciências. Seu exame sempre obteve foco especial por parte dos doutrinadores brasileiros.

A repressão à corrupção é considerada desafio matriz para qualquer Estado, uma vez que os resultados desse fenômeno são extremamente prejudiciais ao seu bom funcionamento. Assim, é inegável a evidente importância social do tema em comento, o que leva à edição de leis e normas aptas a seu combate. Entre a já editadas estão: Decreto-lei n.º 2.848, de 07 de dezembro de 1940 (Código Penal); Lei n.º 1.079/1950 (Lei do Impeachment); Lei n.º 4.729, de 14 de julho de 1965 (define o crime de sonegação fiscal); Decreto-lei n.º 201, de 27 de fevereiro de 1967 (responsabilidade dos Prefeitos e Vereadores); Lei n.º 7.492, de 16 de junho de 1986 (crimes contra o sistema financeiro nacional); Lei Complementar n.º 64, de 18 de maio de 1990 (inelegibilidade, prazos de cessação, e determina outras providências); Lei n.º 8.112, de 11 de dezembro de 1990 (Regime Jurídico dos Servidores Públicos Civis da União); Lei n.º 8.137, de 27 de dezembro de 1990 (crimes contra a ordem tributária); Lei n.º 8.429, de 02 de junho de 1992 (Lei de Improbidade Administrativa); OEA - Convenção Interamericana contra a Corrupção, de 29 de março de 1996. Promulgada pelo Decreto Presidencial nº 4.410/2002; OCDE - Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais de 17 de dezembro de 1997;

Lei n.º 10.467, de 11 de junho de 2002 (prevê os crimes de corrupção ativa em transação comercial internacional); Decreto n.º 4410, de 07 de outubro de 2002 (promulga a Convenção Interamericana contra a Corrupção); Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (Convenção de Mérida), de 31 de outubro de 2003. Promulgada pelo Decreto n.º 5.687/06; Lei n.º 10.763, de 12 de novembro de 2003 (modificou a pena cominada aos crimes de corrupção ativa e passiva); Lei Complementar n.º 135, de 4 de junho de 2010 (Lei da Ficha Limpa); Lei n.º 12.813, de 16 de maio de 2013 (dispõe sobre o conflito de interesses no âmbito da Administração Pública); e Lei n.º 12.846, de 01 de agosto de 2013 (Lei Anticorrupção).

Contudo, este aparato legislativo ainda não é suficiente para a prevenção da corrupção no Brasil, o que demonstra que há a necessidade de ferramentas educativas para a prevenção e combate a condutas corruptas e antiéticas, destacando-se aqui a função indispensável do profissional advogado.

E qual é o papel do advogado no contexto de combate à corrupção?

Em relação à advocacia privada, na busca da prevenção, encontra-se a medida pautada na possibilidade de autonomização de departamentos de *compliance* e gestão de riscos nas grandes empresas públicas ou privadas. Isto é, por meio do serviço consultivo externo exercidos pelo advogado, os setores de *compliance* acabam por ser adotados nas empresas, tornando-se, inclusive, independentes dos setores jurídicos, resultando numa cultura corporativa que foca na atenção e na adequação dos preceitos normativos e éticos aplicáveis.

É vital também retratar o papel da advocacia pública no combate à corrupção, que através de suas funções consultiva e contenciosa vem vistas a alcançar a segurança jurídica das políticas públicas brasileiras. O exercício da advocacia pública não deve estar voltado à defesa de interesses particulares agentes públicos, mas, sim, à garantia dos valores e das imposições morais de uma vida em sociedade, conforme as diretrizes constitucionais e legais.

Neste prisma, a prevenção à corrupção pode ser delimitada como um espaço específico de atuação tanto para advogados públicos, quanto para advogados privados, passando a figurar ao lado de outras esferas jurídicas, agindo como um campo de estudo e de trabalho autonomizado, relevante para deter a atenção e atuação técnica por àqueles interessados em seu exame.

Essa inovação de conhecimento é de alta relevância social, ganhando cada vez mais espaço, precipuamente, em termos profissionais, em razão da contínua demanda por parte de empresas e demais pessoas jurídicas submetidas à Lei Anticorrupção, que devem visar a efetividade de seus controles internos como um instrumento para se precaver em face da ocorrência de ilícitos e da eventual responsabilização por comportamentos indevidos de seus colaboradores.

Nesta toada, o presente trabalho tem por escopo apresentar as tendências da luta contra a corrupção adotadas no Brasil, mais especificamente, no que tange à participação do advogado nessa tarefa, como defensor da probidade e da administração da justiça. Para tanto, é adotada a pesquisa bibliográfica, de caráter exploratório e descritivo, por meio de artigos e doutrinas, no qual se busca aproximar o pesquisador de tudo o que já foi exposto sobre certo tema (LAKATOS; MARCONI, 2017).

2. O FENÔMENO DA CORRUPÇÃO E MEDIDAS PARA O SEU COMBATE

A expressão “corrupção”, derivada do latim “*corruptione*”, significa putrefação, decomposição e adulteração. A acepção manteve nas línguas vernáculas a concepção original latina, como apresenta Bluteau em seu *Vocabulario Portuguez & latino*, definindo-a como a “suspensão do concurso conservativo, e introdução de qualidades alterantes, e destrutivas.” Desta definição, ele, aduz que surge o conceito metafórico, a corrupção dos costumes, a corrupção do juiz ou da justiça e a corrupção de palavras (BLUTEAU, 1728, p. 564).

Já, Antônio de Moraes Silva, após décadas, condensa em seu *Dicionário da Língua Portuguesa*, de 1789, as referidas definições ao defini-la como “o estado da coisa corrupta ou corrompida” ou “alteração do que é reto ou bom, em mau e depravado”. Ele a conecta à conduta de “perverter, subornar, peitar” (SILVA, 1813, p. 479).

Trazendo à atualidade, a definição de corrupção tem sua acepção no Aurélio, Dicionário da Língua Portuguesa, que o conceitua como “1. Ato ou efeito de corromper; decomposição, putrefação. 2.Fig. Devassidão, depravação, perversão. 3.Fig. Suborno, peita” (1999, p. 584).

A corrupção, independentemente de seu grau, apresenta-se como uma forte ameaça aos direitos humanos, e não somente a estes, mas às instituições democráticas e aos direitos e liberdades fundamentais, ao meio ambiente, bem como influi nas desigualdades sociais, resultando no aumento da pobreza das populações e, ainda, afeta o desenvolvimento do país (EIGEN, 2002). A corrupção, ainda, pode reduzir a movimentação dos investimentos, favorecendo as atividades do crime organizado e dirime a legitimidade política, podendo, dessa forma, obstar a fomentação das reformas pró-democráticas (ROSE-ACKERMAN, 2002).

Nas últimas décadas o assunto ganhou grande repercussão midiática, assumindo, progressivamente, uma medida balizadora da satisfação da sociedade que cobra do governo respostas a desmandos (BERGERON, 2013).

Para a doutrinadora Sobral de Souza (2011, p. 47) “os requisitos da corrupção são “[...] a ilegalidade, a antiguidade, o caráter de criminalidade, o fenomênico, o clientelismo, o desvio, o querer tirar vantagens, o abuso, a transgressão, a violação, a enfermidade (câncer)”.

Atualmente, aferir a corrupção, em casos peculiares, não é tarefa fácil, uma vez que os atos são executados secretamente, no qual os agentes não revelam o valor efetivamente desviado durante as transações ilícitas. Assim, quando o executam, somente divulgam parcialmente o ato. Posto isso, o que se alcança é apenas a comprovação parcial do que foi fraudado, por meio de medições indiretas. Tais medições são realizadas pela *Transparency International* (TI), que divulga o Índice de Percepções de Corrupção (IPC), indicador baseado nas considerações de empresários e analistas sobre o nível de corrupção que eles entendem haver em um país.

O índice, que existe desde 1995 e reúne resultados de 180 países e territórios, lista o nível percebido de corrupção no setor público numa escala de 0 a 100, sendo 0 o país que é considerado altamente corrupto e 100 o país é considerado muito íntegro (SOBRAL DE SOUZA, 2011). Trazendo o índice para dados atuais, em 2018, o último estudo apontou que a Dinamarca é o país mais honesto e a Somália, o mais corrupto. O Brasil, neste ranking, apareceu em 105º lugar entre os países corruptos, ao lado de países como Argélia, Armênia, Costa do Marfim, Egito, El Salvador, Peru, Timor Leste e Zâmbia. Estão como os países menos corruptos: Dinamarca, Nova Zelândia, Finlândia e Singapura. Listam como os

mais corruptos: Somália, Síria e Sudão do Sul (TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL, 2018).

Diante deste panorama, o Brasil, em 2018, tem o pior resultado nos últimos 5 anos, caindo 26 lugares em comparação ao ano de 2016, no qual ocupava a 79ª posição. Esta queda, no ranking, vem ocorrendo desde 2014, no qual o Brasil ocupava a 69ª posição. A pontuação passou de 37 para 35. Somente a Libéria e Bahrein apresentaram recuo maior que o brasileiro, de 32 e 33 posições, respectivamente. “Para a Transparência Internacional, a piora da percepção da corrupção nos últimos anos coincide com o fenômeno da Lava a Jato, que tornou mais visível a corrupção sistêmica³” (*Idem*, 2018).

Decerto que, lado a lado, a modernização do Estado e o conhecimento mais aprofundado da ideia do que é público, desponta a corrupção como um dos problemas mais graves presentes na contemporaneidade. A corrupção, por trazer diversas ações capazes de lesar o interesse público em favor de interesses particulares, ultrapassa a violação às estruturas da Administração Pública, isto é, ela atinge individualmente a vida dos indivíduos.

Inegável que desde a colônia existem no Brasil atos que violam o interesse público, contudo, somente nas repúblicas e nas democracias, a corrupção se alocou como problema, ou seja, ela é a “assassina” da *res pública*.

A corrupção gera a desconfiança e esta diminui a expectativa de um sistema. Portanto, neste contexto, se um indivíduo atua obedecendo e respeitando ao interesse público, ele acaba por duvidar da ação de outros indivíduos nesse mesmo sentido, esperando que, inserido como parte de uma coletividade, possa ser lesado (MOISÉS, MENEGUELLO, 2013).

Resta oportuna a ação dos órgãos públicos e da iniciativa privada, neste interim, em especial, por parte dos advogados que tenham por pauta o combate constante à corrupção, comprometida com o desenvolvimento nacional, utilizando-se da legalidade e da probidade administrativa em prol da coletividade. Nesse desígnio, o tópico a seguir, pontua as medidas cabíveis na repressão e prevenção da corrupção.

³ Esse fenômeno surge quando a prática corrupta ocorre em larga escala, de forma coordenada e constante, desvirtuando o exercício do poder e corrompendo a democracia. No Brasil, esse tem sido um termo recentemente utilizado para descrever o sistema corrupto descoberto através da Operação Lava Jato, envolvendo partidos políticos, grandes empresários e funcionários da Administração Pública (PEREIRA JÚNIOR, 2017).

Na atualidade, o anseio pela governança pública transparente integra as agendas nacional e internacional de alguns países, dentre eles o Brasil. Na esfera nacional brasileira, o Código Penal, em seu título XI, trata de crimes contra a Administração Pública, impondo penas a comportamentos considerados ilícitos. Entretanto, o Direito Penal ainda não preenche as lacunas atinentes à criminalidade econômica, em especial da corrupção. Assim, elaboram-se táticas, de caráter preventivo, que gradativamente se associam, de forma relevância, as medidas punitivas.

Deve haver a integração entre as esferas civil, administrativa e penal, mas, as mesmas não se confundem, para que cada uma dessas esferas utilize de ferramentas específicas votadas ao combate da corrupção.

Assim, no enfrentamento do fenômeno da corrupção, são impostas sanções civis e penais, quando cabíveis, por decisão judicial. Cabe pontuar que a jurisdição penal dos Tribunais possui instrumentos específicos, distintos daqueles utilizados na jurisdição civil. Isto é, mesmo que ambas as jurisdições possam aplicar sanções pecuniárias e estabelecer o confisco e a devolução de ativos, existem sanções que apenas podem ser aplicadas em uma esfera. A título de exemplo tem-se as penas privativas de liberdade, que somente se aplicam às pessoas físicas em julgamentos criminais.

Não obstante, o Poder Judiciário não atua sozinho na luta pelo enfrentamento da corrupção. Existem sanções administrativas que podem ser empregadas pela Administração Pública e preveem a cominação de multa e de outras coações pecuniárias, a decretação do confisco e a restituição de ativos, bem como a aplicação de advertências e de suspensão de licenças e permissões de funcionamento.

A Constituição Federal (BRASIL, 1988) já estabelecia sanções a atos de improbidade administrativa, como a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação instituídas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível (art. 37, § 4º). Contudo, só em 1992, foi criada a Lei n. 8.429, Lei de Improbidade Administrativa (BRASIL, 1992), que regulamenta as categorias de atos ímprobos que ela abarca. São eles: a) os que acarretam em enriquecimento ilícito (art. 9); b) os que geram

prejuízo ao erário (art. 10⁴) e o (10-A) para atos decorrentes de concessão ou aplicação indevida de benefício financeiro ou tributário; c) os que atentam contra os princípios da administração pública (art. 11). A estes atos de improbidade, a lei ampliou o leque de punições, quais sejam, submete o agente responsável pela improbidade ao pagamento de multa civil e a vedação proibição de contratar com o Poder Público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios. E, ainda, se a improbidade ocasionar enriquecimento ilícito ou prejuízo ao erário, poderá ser decretada a perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio do responsável (art. 12) (SOBRAL DE SOUZA, 2011).

Ainda na busca do combate à corrupção, foi editada a Lei Complementar nº 135/2010 (BRASIL, 2010), Lei da Ficha Limpa, que trata da garantia da probidade administrativa, através de hipóteses de inelegibilidade a cargos políticos, de candidatos condenados por órgãos colegiados. Outra elaboração foi a Lei nº 12.527/2011 (BRASIL, 2011a), Lei de Acesso à Informação, que fortalece o desenvolvimento da cultura de transparência na Administração Pública.

Outro ponto importante foi que com a promulgação da Lei n. 12.846/2013 (BRASIL, 2013c), o Brasil passou a adquirir instrumentos que possibilitam a responsabilização, nas searas administrativa e civil, de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a Administração Pública, nacional ou estrangeira.

Na esfera administrativa, a pessoa jurídica infratora pode incorrer no constrangimento de ter a decisão condenatória extraordinariamente publicada, podendo, ainda, receber sanção de multa, com valor igual ou superior à vantagem adquirida que pode alcançar o valor de 20% do faturamento bruto do último exercício anterior ao da instauração do processo administrativo, excluídos os tributos (art. 6º).

Às sanções administrativas, somam-se medidas judiciais que podem determinar o perdimento de ativos que integram vantagem ou proveito obtidos da infração; a suspensão ou interdição parcial das atividades da pessoa jurídica; a proibição temporária de receber incentivos, subsídios, subvenções, doações ou empréstimos de órgãos ou entidades públicas e de instituições financeiras públicas ou controladas pelo poder público; e, por fim, a própria dissolução compulsória da pessoa jurídica (art. 19).

⁴Consta uma inovação a inclusão de novo ato de improbidade na Lei 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa). Refere-se ao art. 10-A da LIA, inserido pela Lei complementar nº 157/2016, que dispõe sobre os “atos de improbidade decorrentes de concessão ou aplicação indevida de benefício financeiro ou tributário”.

Em relação às medidas nacionais, estas estabelecem ações preventivas e repressivas, com a finalidade de obstar o suborno de servidores públicos, a corrupção na política fiscal e no setor privado, utilizando-se para tal fim convenções, como a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (UNCAC)⁵, a Convenção Interamericana contra a Corrupção⁶ e a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, no âmbito da Organização para a Cooperação Econômica e o Desenvolvimento (OCDE)⁷.

Indubitavelmente, a elaboração de um rol normativo viável para determinar constrangimentos de natureza jurídica em face de atos ímprobos é de suma relevância. Contudo, não resta suficiente. Para a efetividade da aplicação dessas normas, necessita-se que se elaborem iniciativas inovadoras, aprimoradas e amplas, ordenadas entre os diversos agentes no enfrentamento da corrupção. Foi com base neste ideal que, em 2003, criou-se a Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (ENCCLA).

A ENCCLA⁸, que possui mais de 60 órgãos e entidades que a integram, instituições federais e estaduais, entre eles representantes do Poder Executivo, Legislativo e Judiciário e do Ministério Público e da sociedade civil, se baseia na articulação desses diversos órgãos governamentais, bem como da sociedade civil, que se reúnem com o propósito de constatar e sugerir retificações no sistema anticorrupção. Cabe evidenciar que tal estratégia foi reconhecida pelas Nações Unidas como boa prática brasileira para promover políticas de combate à corrupção,

⁵ Através do Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006, promulgou-se a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003 e assinada pelo Brasil em 9 de dezembro de 2003.

⁶ Através do Decreto n. 4.410, de 7 de outubro de 2002, promulgou a Convenção Interamericana contra a Corrupção, de 29 de março de 1996, com reserva para o art. XI, parágrafo 1º, inciso “c”.

⁷ Através do Decreto n. 3.678, de 30 de novembro de 2000, promulgou a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, concluída em Paris, em 17 de dezembro de 1997.

⁸ A ENCCLA prevê reuniões habituais para o cumprimento dos objetivos previamente determinados, de acordo com as responsabilidades dos órgãos que integram a Estratégia. Existem, ainda, reuniões bimestrais do Gabinete de Gestão Integrada (GGI), que, através de um grupo com 25 (vinte e cinco) órgãos participantes da ENCCLA, tendo como competência acompanhar a realização das ações em vigência, além de planejar e apresentar as futuras ações e recomendações a serem debatidas nas reuniões plenárias. Por ocasião da plenária, realizada anualmente, todos os órgãos representados se reúnem para debater o trabalho executado ao longo do ano que passou e decidir as ações a serem realizadas no ano seguinte. As primeiras ações em face da corrupção estabelecidas pela ENCCLA datam de 2004 e estiveram presentes em todos os anos subsequentes.

beneficiando uma boa análise sobre a forma como o País aplica o artigo 36 da UNCAC (UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME, 2011, p. 11).

Na trilha da boa avaliação sobre a ENCCLA, esta também foi destaque pelo Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI), grupo intergovernamental que elabora os modelos internacionais de combate à lavagem de dinheiro (GAFI, 2010).

O conjunto desses objetivos e recomendações abrange os principais esforços do Estado brasileiro em combater o prejuízo social e econômico que flui do desvio de recursos públicos. Os prejuízos financeiros e econômicos ocasionam resultados da corrupção no investimento público e privado, ocasionando, ainda, em perdas na prestação dos serviços públicos, com avarias sociais majoradas porque debilita, especialmente, as camadas da população mais dependentes dos serviços do Estado. Sem olvidar dos controles externos decorrentes da atuação dos Tribunais de Contas que como auxílio do Ministério Público atuam como atores imprescindíveis na repressão à corrupção.

Ademais, as medidas que se contrapõem à corrupção possuem a capacidade de contribuir para minimizar resultados prejudiciais aos âmbitos econômico, social e político e ao mesmo tempo possibilitam o efetivo desenvolvimento do sistema econômico, fortalecendo a distribuição adequada de recursos públicos para a finalidade de atender o interesse público, reparando lesões da coesão social, da confiança pública desgastada e da institucionalidade da governança enfraquecida.

Resta evidente que o combate à corrupção acentua a crescente necessidade de respeito aos valores violados por esta conduta, tanto aos valores que sustentam o desenvolvimento social e a confiança nas instituições, quanto aos valores absolutos dos bens indevidamente adquiridos da sociedade. Dessa forma, há a necessidade de esclarecer a população por meio de práticas educativas que a direcionem para a formação de uma sociedade mais justa e solidária. E, neste sentido, a Ordem dos Advogados do Brasil em muito pode contribuir, através do exercício essencial da advocacia, na prevenção e combate à corrupção, conforme demonstrado a seguir.

3. A FUNÇÃO ESSENCIAL, INDISPENSÁVEL E SOCIAL DO ADVOGADO NO CENÁRIO DA CORRUPÇÃO

A expressão “advogado” deriva do latim “*advocatus*”, no qual “*ad*” significa “para junto” e “*vocatus*” quer dizer “chamado”. Assim, pode-se afirmar que advogado é aquele que é chamado em defesa, isto é, aquele que tem um chamado para defender uma causa ou pessoa. No dicionário Aurélio (1999) tem-se a seguinte conceituação para a palavra advogado: “Indivíduo legalmente habilitado a 1. Interceder a favor de. 2. Defender em juízo. 3. Defender com razões e argumentos. 4. Interceder.”

O ministério da advocacia, sem dúvidas, conforme *status* constitucional, em seu art. 133⁹ (BRASIL, 1988), é indispensável para o bom funcionamento da justiça, visto que presta serviços públicos e função social¹⁰. Nisto consiste o ideal de que não somente a justiça necessita do exercício advocatício, mas também o Estado Democrático de Direito. Daí emerge a função social do advogado.

O que se almeja é concretizar uma sociedade pautada na justiça e na fraternidade, utilizando a advocacia como função decisiva na contribuição da instauração da Democracia organizada e ampliada para a participação da sociedade. Tal papel do advogado na construção da democracia, centra-se na garantia dos direitos fundamentais, em especial, o da dignidade da pessoa humana.

Luiz Amaral, ao conceituar o profissional advogado, traz teorias clássicas de grandes autores, ao afirmar que:

[...] para João Monteiro é o jurisconsulto que aconselha as partes litigantes, esclarece os juízes e dirige a causa, alegando, de fato e direito, o que convenha aos interesses do constituinte. Já para Teixeira de Freitas advogado é a pessoa do juízo que, por seus conhecimentos de jurisprudência, instrui e patrocina seus constituintes (AMARAL, 1985, p. V).

O Direito é uma ferramenta social para a consecução da convivência do indivíduo em comunidade, onde, o advogado é o sujeito que possui importante responsabilidade dentro da sociedade, na medida em que, em seu *múnus público*, adquire conhecimento técnico viabiliza interferir na vida de cada indivíduo, em prol do bem comum.

⁹ Art. 133. O advogado é indispensável à administração da justiça, sendo inviolável por seus atos e manifestações no exercício da profissão, nos limites da lei (BRASIL, 1988).

¹⁰ Art. 2º O advogado é indispensável à administração da justiça.

§ 1º No seu ministério privado, o advogado presta serviço público e exerce função social. [...] (BRASIL, 1988).

Nesse sentido, o advogado, através de sua entidade representativa, a Ordem dos Advogados do Brasil - OAB¹¹, executa importante tarefa. Assim, os advogados através das comissões temáticas instituídas pela OAB, agem permanentemente na garantia dos interesses difusos da sociedade como um todo.

Perante uma sociedade calcada por desigualdades socioeconômicas e políticas, o causídico emana, dentre diversas, as funções de postular direitos e assegurar o cumprimento dos ditames previstos na Lei Maior, bem como manter a ordem pública do Estado Democrático de Direito, a justiça social, a proteção dos direitos humanos e, ainda, luta pela efetiva aplicabilidade dos sistema normativo vigente, pelo ágil desenvolvimento da Justiça e pelo aprimoramento da cultura e das instituições jurídicas, com fulcro no artigo 44¹² do Estatuto da Ordem dos Advogados - Lei n^o 8.906/90.

O advogado, evidentemente, deve agir como uma base influenciadora na construção e na eficácia do Direito. Um profissional que deve ponderar para fundamentar e por meio de sua atividade se recria, se reinventa e se recicla, adequando-se e atualizando-se às modificações legislativas, interpretando-as de forma correta e adequada ao momento histórico e social vivenciado no momento.

Cabe pontuar que dificilmente todos seriam tratados igualmente se o jurista não existisse para requerer tal tratamento. Isto é, age no enfrentamento das desigualdades, de violações e interpretando a lei além da letra fria em sentido formal, buscando, assim, seu sentido material na tomada de decisão mais adequada.

A corrupção em um país, beneficia um indivíduo de forma ilegítima em detrimento do bem público, e pode ser compreendida como feito das fragilidades da moralidade do homem.

Então, a formação do profissional do Direito possui grande relevância social, principalmente no combate à mazela da corrupção. No mais, é nas instituições de

¹¹ A OAB, presta serviço público, e tem como objetivo estatutário os mesmos preceitos atribuídos aos advogados, quais sejam: proteger a Constituição Federal, a ordem jurídica do Estado democrático de direito, os direitos humanos, a justiça social, e exigir a boa aplicação das leis, a efetiva administração da justiça e o aperfeiçoamento da cultura e das instituições jurídicas (art. 44, da Lei n^o 8.906/1994).

¹² Art. 44. A Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), serviço público, dotada de personalidade jurídica e forma federativa, tem por finalidade:

I - defender a Constituição, a ordem jurídica do Estado democrático de direito, os direitos humanos, a justiça social, e pugnar pela boa aplicação das leis, pela rápida administração da justiça e pelo aperfeiçoamento da cultura e das instituições jurídicas;

II - promover, com exclusividade, a representação, a defesa, a seleção e a disciplina dos advogados em toda a República Federativa do Brasil. (BRASIL, 1994).

ensino que se constituem os sujeitos da justiça no Brasil. Como elemento de transformações, o advogado contribui para que o direito acompanhe e se adeque às evoluções da sociedade moderna, sem perder suas raízes fincadas na militância por um país mais equânime, onde a liberdade e a fraternidade sejam reais e efetivas.

Ao advogado, assim, deve exercer o papel de legítimo representante dos interesses dos cidadãos, uma vez que este atua como garantidor da liberdade e do patrimônio individuais. Dessa forma, compartilha diretamente do comportamento social, integrando e influenciando nas reformas do Poder Judiciário, nas decisões de cunho eleitoral, ou seja, no processo democrático como um todo.

Nessa inexpugnável ação em defesa da moralidade e da probidade no uso do dinheiro e do patrimônio públicos, encontram-se em simetria os papéis do advogado particular e público, que presta serviço público e exerce função social e do advogado do Estado, *lato sensu*. Cada um, dessa forma, atua provido com as prerrogativas profissionais que lhes são atribuídas, sempre na condição de sujeitos indispensáveis à administração da justiça.

O jurista deve através de mandato legal, seja ele particular ou público, representar os interesses de seu constituinte, fundamento de suas funções e ferramenta de defesa da legitimidade e da legalidade dos atos administrativos ou dos negócios privados, agindo na esfera da advocacia consultiva e preventiva, ou no amplo panorama das atividades de natureza conciliatória e como última, mas não menos relevante, na advocacia de processos contenciosos administrativos e judiciais.

Posto isso, resta indispensável ultrapassar os limites da simples condução de processos judiciais, indo além e inserindo-se como homem de negócios jurídicos, com vistas a orientar seus clientes em decisões que ultrapassam os limites das salas de audiência e dos fóruns de justiça.

3.1. O advogado privado na prevenção e no enfrentamento da corrupção

Como já mencionado, o advogado tem a função de proteger os direitos e interesses de seu cliente, não cabendo a ele realizar qualquer juízo de valor sobre a conduta que lhe seja imputada. Por outro lado, ele também possui o dever social de atuar na prevenção de conflitos sociais, pautado em uma conduta ética.

Acerca do tema, tem-se o Estatuto da Advocacia e da OAB, que estabelece os ditames éticos do mister do advogado no que tange à corrupção. O Estatuto assim dispõe, em seu art. 2º, §1º, que:

O advogado, enquanto profissional indispensável à administração da Justiça (art. 133, Constituição Federal), possui um papel essencial no apaziguamento de conflitos sociais, traduzindo as demandas do jurisdicionado e promovendo a defesa de seus direitos e interesses. Mais do que isso, o advogado, com seu **conhecimento técnico, pode atuar na prevenção desses conflitos sociais e na defesa do interesse público, em especial junto à Administração Pública.** (BRASIL, 1994) (grifo nosso)

Ainda nesse sentido, o Código de Ética e Disciplina da OAB institui que são deveres do advogado:

Art. 2º O advogado, indispensável à administração da Justiça, é **defensor do Estado democrático de direito, da cidadania, da moralidade pública, da Justiça e da paz social**, subordinando a atividade do seu Ministério Privado à elevada função pública que exerce.

Parágrafo único. São deveres do advogado: I – preservar, em sua conduta, a honra, a nobreza e a dignidade da profissão, zelando pelo seu caráter de essencialidade e indispensabilidade; II – atuar com destemor, independência, honestidade, decoro, veracidade, lealdade, dignidade e boa-fé; (...) VIII – abster-se de: a) utilizar de influência indevida, em seu benefício ou do cliente; b) patrocinar interesses ligados a outras atividades estranhas à advocacia, em que também atue; c) vincular o seu nome a empreendimentos de cunho manifestamente duvidoso; d) emprestar **curso aos que atentem contra a ética, a moral, a honestidade e a dignidade da pessoa humana**; e) entender-se diretamente com a parte adversa que tenha patrono constituído, sem o assentimento deste. IX – **pugnar pela solução dos problemas da cidadania e pela efetivação dos seus direitos individuais, coletivos e difusos, no âmbito da comunidade.** (grifo nosso)

Então, o advogado, em seu ministério privado, possui por atributo/dever a competência de zelar pelo interesse público, pela moralidade pública, impedindo quaisquer conflitos sociais que possam atingir a justiça e a paz social.

Como dito, somente a edição e normas destinadas à repressão e prevenção da corrupção não alcançam a finalidade de combate aos atos ilícitos praticados neste fenômeno. Assim, ainda, necessita-se de ferramentas determinadas ao enfrentamento da corrupção, adequadamente legítimas e direcionadas a elaborar um espaço de igualdade e solidariedade.

Como demonstração de possíveis medidas que possam ser capazes de combater o referido fenômeno citam-se os mais relevantes. O primeiro, já

implantado em alguns países como Singapura¹³, Hong Kong¹⁴ e Argentina¹⁵, é a constituição da agência anticorrupção autônoma. Esta agência é entendida como um órgão administrativo, independente dos outros órgãos estatais, que funciona como um tipo de corregedoria geral, com atribuições extensas para examinar entidades e agentes públicos, bem como solicitar informações e documentos e impor providências e sanções legalmente, podendo usar como subsídio os dados dos observatórios sociais, quando for o caso.

Já a segunda medida, é conhecida como as multiagências. Nestas instituições não ocorre a centralização em um órgão específico das diversas ações de prevenção à corrupção, mas o exercício em prol do ajuste de variadas entidades, dentro de suas peculiaridades, concedendo a cada uma a atribuição para fiscalizar certas pessoas e órgãos e conservar a probidade *da e na* Administração Pública.

Assim, como sujeitos desse modelo de multiagências, na busca do enfrentamento da corrupção é fundamental incluir os advogados, na medida em que esses possuem entre seus deveres institucionais a missão de “atuar na prevenção desses conflitos sociais e na defesa do interesse público, em especial junto à Administração Pública” (art. 2º, §1º do Estatuto da Advocacia e da OAB), em que no fiel exercício dessa função, tanto os advogados públicos quanto os advogados privados, em sua esfera de atuação, podem agir junto a seus clientes e internamente aos órgãos públicos.

Aprofundando o cerne deste tópico, no que tange os advogados privados, é sabido que estes participam da constituição de programas de *compliance* em empresas. Os programas de *compliance*, elaborados a partir de reformas legislativas no final da década de 90, são utilizados em órgãos para a prevenção da prática de atos ilícitos, de condutas antiéticas e criminosas, sob pena de responsabilização dos administradores.

Acerca de exemplos de regulação legal acerca do *compliance*, cabe pontuar a Resolução nº 2.554 do Conselho Monetário Nacional, editada em 1998 durante a publicação da Lei nº 9.613 (Lei de Lavagem de Dinheiro), que em seu art. 1º, §2º, prevê os fundamentos do programa de *compliance*

§ 2º São de responsabilidade da diretoria da instituição:

¹³ Em Singapura foi instituída a Corrupt Practices Investigation Bureau (CPIB).

¹⁴ Em Hong Kong foi criada a Independent Commission Against Corruption (ICAC).

¹⁵ Na Argentina foi implantada Oficina Anticorrupción de Argentina (OAA).

- I - a implantação e a implementação de uma estrutura de controles internos efetiva mediante a definição de atividades de controle para todos os níveis de negócios da instituição;
- II - o estabelecimento dos objetivos e procedimentos pertinentes aos mesmos;
- III - a verificação sistemática da adoção e do cumprimento dos procedimentos definidos em função do disposto no inciso II. (BRASIL, 1998)

A Resolução para efetivar e estruturar a comunicação entre as instituições financeiras, as demais entidades autorizadas e as autoridades administrativas públicas, sobre viáveis transações que possam violar a Lei nº 9.613/98, atribui àquelas o dever de implantar e implementar “controles internos voltados para as atividades por elas desenvolvidas, seus sistemas de informações financeiras, operacionais e gerenciais e o cumprimento das normas legais e regulamentares a elas aplicáveis” (art. 1º, *caput*).

Como reforço à elaboração dos programas de *compliance*, foi editada em 2013, a Lei nº 12.846, mais conhecida como a “Lei Anticorrupção”, especialmente, no âmbito de pessoas jurídicas atinentes à Administração Pública. A referida Lei Anticorrupção dispõe que a criação de um programa de integridade deverá ser levada em conta no momento da imposição de sanções administrativas às pessoas jurídicas consideradas responsáveis pelos atos lesivos previstos na lei (art. 7º, inciso VIII¹⁶), norma regulamentada pelo Decreto nº 8.420/15, que em seu art. 41, prevê que o

programa de integridade consiste, no âmbito de uma pessoa jurídica, no conjunto de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e na aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta, políticas e diretrizes com objetivo de detectar e sanar desvios, fraudes, irregularidades e atos ilícitos praticados contra a administração pública, nacional ou estrangeira. (BRASIL, 2015)

Certamente, que as fases de criação das estruturas de controles internos e implantação das mesmas, instituição de objetivos e procedimentos e o acompanhamento da execução apta de procedimentos determinados, requerem essencialmente ao jurista, uma atuação como consultor independente, que acompanhará e orientará no processo de implementação e cumprimento do

¹⁶ Art. 7º Serão levados em consideração na aplicação das sanções:

VIII - a existência de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e a aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta no âmbito da pessoa jurídica;

programa, para, em especial, propiciar a ampla percepção qualificada sobre os possíveis sucesso ou insucesso da constituição proposta, utilizando-se, para tanto, de todo o aparato normativo que deve ser observado pelos gestores públicos.

Neste viés, apesar de entendimentos contrários, os escritórios de advocacia devem se nortear pelo contido na Lei anticorrupção, não se limitando apenas a aconselhar as pessoas jurídicas que compõem sua clientela, posto que o exercício do advogado é essencial tanto na constituição de programas de *compliance*, quanto em sua manutenção e em seu acompanhamento, visto que este detém o conhecimento técnico necessário para o entendimento e escolha do modelo de comportamento que deve ser evitada ou promovida para que se alcance a adequação do exercício das instituições com o sistema jurídico. Tal exercício também é fundamental na execução da função advocatícia de cunho social, devido a sua forte relevância em contribuir significativamente na prevenção de atos corruptos (FORTINI; AVELAR, 2018).

Neste desiderato de ter uma *compliance* efetiva, o advogado deve usar da cautela na seleção do seu corpo de colaboradores, avaliando o seu perfil como pessoa e como técnico; deve acompanhar a escolha de correspondentes e outros parceiros e fornecedores estratégicos, impondo a eles o compromisso de agir segundo o padrão desejado; deve orientá-los a evitar práticas antigas hoje podem gerar consequências jurídicas graves para o escritório e para a própria pessoa física; Alertá-los quanto a danosa concessão de vantagens ilícitas por parte dos agentes públicos. Importante debater sobre doações para campanhas eleitorais pelos colaboradores e discutir sobre as regras relativas a doações para instituições do terceiro setor, evidenciando os riscos para a pessoa jurídica, sem esquecer da questão da doação para entidades sem fins lucrativos a depender de quem são os personagens com os quais a donatária mantém vínculos; adverti-los, ainda, quanto a necessidade da não divulgação de informações a respeito de dados que devem estar sob sigilo profissional. Tudo isso para assegurar, não apenas a confiança do cliente, mas a manutenção da ética profissional que está atrelada ao respeito à privacidade e a inviolabilidade da intimidade, da honra e da imagem, pressupostos essenciais da Lei Geral de Proteção de dados pessoais e da Lei anticorrupção (FORTINI; AVELAR, 2018).

O advogado, nesse intuito, deve assumir ainda a estruturação e a criação, principalmente, de um Código de Ética ou Código de Conduta da empresa a quem

presta serviço advocatício, além de adotar ações preventivas, entres elas, a preparação/treinamento dos funcionários e a elaboração de setores de ouvidorias e canais para denúncias, de procedimentos analíticos para identificação e comprovação de atos atípicos e ações com viés punitivos e/ou correccionais.

Outrossim, trazendo à baila o tema polêmico da corrupção, o advogado não deveria estar envolvido em operações fraudulentas ou corruptas, deveria, sim, adotar princípios morais e de controle interno no âmbito dos seus escritórios, com fortalecimento à denúncia de irregularidades e atos lesivos ao patrimônio público e social. Desta forma, estenderia a bandeira da ética e da lisura como profissional, em prol de sua classe e da sociedade como um todo. Assim, o jurista é um ator de projeto que continuamente necessita recriar seu método de compreender e de examinar a letra da lei, rumo ao aperfeiçoamento da democracia.

3.2. O combate à corrupção pelo advogado público

Sem dúvidas, a advocacia pública possui um papel essencial na prevenção e no combate à corrupção, por ser matéria central das políticas públicas implantadas pela Administração Pública, uma vez que o debate acerca do combate à corrupção está como item mais relevante na agenda nacional¹⁷.

A Advocacia Pública é regulada pela Constituição Federal que estabelece regras específicas para essa carreira no âmbito federal (art. 131¹⁸), estadual e distrital (art. 132¹⁹) e pelo Código de Processo Civil, que trata de suas funções

¹⁷ Entre os entes envolvidos no combate a corrupção estão a Advocacia-Geral da União (AGU), a Controladoria-Geral da União (CGU), o Tribunal de Contas da União (TCU), e, por último, o Ministério Público da União.

¹⁸ Art. 131. A Advocacia-Geral da União é a instituição que, diretamente ou através de órgão vinculado, representa a União, judicial e extrajudicialmente, cabendo-lhe, nos termos da lei complementar que dispuser sobre sua organização e funcionamento, as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo.

§ 1º - A Advocacia-Geral da União tem por chefe o Advogado-Geral da União, de livre nomeação pelo Presidente da República dentre cidadãos maiores de trinta e cinco anos, de notável saber jurídico e reputação ilibada.

§ 2º - O ingresso nas classes iniciais das carreiras da instituição de que trata este artigo far-se-á mediante concurso público de provas e títulos.

§ 3º - Na execução da dívida ativa de natureza tributária, a representação da União cabe à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, observado o disposto em lei.

¹⁹ Art. 132. Os Procuradores dos Estados e do Distrito Federal, organizados em carreira, na qual o ingresso dependerá de concurso público de provas e títulos, com a participação da Ordem dos Advogados do Brasil em todas as suas fases, exercerão a representação judicial e a consultoria

(Título VI). No âmbito municipal o tema compete às constituições estaduais e às leis orgânicas municipais.

A Advocacia Pública é, decerto, espécie do gênero da advocacia, mas suas atividades institucionais são referentes à defesa e promoção dos interesses públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Os advogados públicos, além de estarem sujeitos às leis orgânicas de suas respectivas carreiras (Advogado-Geral da União, Procurador da Fazenda Nacional, Procuradores Federais, Procuradores do Banco Central, Procuradores dos Estados e Procuradores dos Municípios, etc.), também devem obedecer as disposições contidas no Estatuto da Ordem dos Advogados do Brasil (Lei nº 8.906, de 04 de julho de 1994).

A Constituição Federal de 1988 teceu os caminhos da Advocacia Pública, mais especificamente no Capítulo das Funções Essenciais à Justiça. Todavia, a Carta Magna não buscou confundir suas competências com as outras instituições como o Ministério Público e a Defensoria Pública, isto demonstra seu papel fundamental na construção de um Estado Democrático de Direito, fomentando os caminhos axiológicos estabelecidos pelo paradigma estatal.

Nesse sentido, o Presidente da Comissão Especial da Advocacia Pública da OAB/RS, Arodi de Lima Gomes (2011), aduz que:

[...] a advocacia pública age nos entes fundamentais ao Estado e ao governo, na medida em que lidam com atividades extremamente sensíveis à sociedade, entre as quais está a implementação de políticas públicas governamentais, controle primário da legalidade dos atos administrativos, a cobrança dos devedores do erário, o combate à sonegação fiscal e, preventivamente, à corrupção, exercendo a tutela da lei no âmbito do Poder Executivo.

A Advocacia Pública possui como atribuições tanto a atuação consultiva, quanto a função contenciosa. A título de exemplo de função consultiva, a Advocacia Geral da União, na qualidade de Advocacia Pública, presta assessoria à Administração Pública para contribuir não somente que as decisões dos gestores sejam tomadas dentro do âmbito da discricionariedade administrativa motivada, mas

jurídica das respectivas unidades federadas (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998).

Parágrafo único. Aos procuradores referidos neste artigo é assegurada estabilidade após três anos de efetivo exercício, mediante avaliação de desempenho perante os órgãos próprios, após relatório circunstanciado das corregedorias (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998).

ainda que os referidos gestores ajam conforme a lei. Nesse contexto, o Advogado Público tem por dever obstar que ocorram ilegalidades, imoralidades, devendo ainda, trilhar os caminhos para a efetivação de determinada política pública. Por tal motivo, a sua função consultiva é de suma importância, visto que auxilia para evitar a ocorrência da corrupção.

Nessa senda, ao advogado público compete o dever constitucional de aprimoramento do ordenamento jurídico, além do aconselhamento dos gestores políticos, com a finalidade de cumprir os atos pertinentes aos valores do Estado Democrático de Direito. Através de sua independência e autonomia funcional, deve ter sua convicção e sua discricionariedade, sem submeter suas decisões e pareceres à administração pública, uma vez que somente está sujeito à sua consciência direcionada pelas normas éticas.

Cabe pontuar que o papel de advogado público como consultor jurídico é extremamente complexo. Em um vértice, por serem advogados, são colaboradores e confidentes do gestor. Por outro, como auxiliares no controle da legalidade dos atos administrativos, atuam do lado oposto, como fiscais do gestor. Isto demonstra a cautela e a essencialidade deste profissional obedecer à diretrizes norteadoras de uma ação eficaz contra a corrupção²⁰.

O gestor público é o sujeito eleito democraticamente para a função de implementação de políticas públicas e, no exercício dessa função, deve agir sob a presunção de boa-fé em suas ações. Segundo a Lei Complementar nº 73/1993, a função consultiva consiste em “assistir a autoridade assessorada no controle interno da legalidade administrativa dos atos” (art. 11, inciso V), não devendo confundir-se tal objetivo com a do Ministério Público ou mesmo com a dos órgãos de auditoria e de fiscalização (Controladoria-Geral da União e Tribunal de Contas da União). Isto é, a referida norma cita que o consultor jurídico deve auxiliar o gestor no controle de legalidade e não o investigar.

Mesmo que se estabeleça a presunção de ilegitimidade aos atos do gestor, esta não se incorpora à função das consultorias na prevenção e combate da corrupção. Assim, pontua-se quatro grupos de ações que devem ser consideradas no exercício das funções de assessoria jurídica: a) amparo no controle de

²⁰ Cabe ressaltar que no exame da atuação da advocacia pública consultiva no enfrentamento à corrupção, devem ser destacados os trabalhos desenvolvidos, no âmbito federal, pelas Consultorias Jurídicas dos Ministérios (CONJUR) e pelos Núcleos de Assessoramento Jurídico (NAJ) e, ainda, o das esferas estadual e municipal, pelas respectivas unidades consultivas de suas Procuradorias.

legalidade; b) criação de normas atinentes à transparência e ao controle; c) a constituição de teses sobre o tema em debate; e d) a inter-relação interinstitucional.

Outro ponto relevante na atuação consultiva se insere no acompanhamento de procedimentos licitatórios e contratações públicas, a fiscalização da administração da *res pública*, auxiliando o gestor em relação às dúvidas acerca da conduta mais adequada a ser adotada diante de todas as obrigações submetidas a ele no exercício de suas funções.

Agora adentrando na seara contenciosa, a atuação dos procuradores públicos no contencioso judicial é somente uma ínfima parcela da sua competência, que engloba ainda a relevante função de prevenir a propositura de demandas judiciais, especialmente àqueles referentes à responsabilização de pessoas públicas e privadas pela prática de atos ilícitos, corruptos e/ou ímprobos.

A sua função contenciosa possui ampla contribuição no combate efetivo da corrupção, na medida em que se busca manter e estabilizar a ordem jurídica, além de buscar a eficiência do exercício administrativo. Para tanto, por exemplo, a AGU²¹ utiliza de um eficaz desenvolvimento e organização de suas competências, judicializando a salvaguarda e reestruturação do erário, quando necessário.

E nisto consiste o respeito à legalidade em sua concepção jurídica, bem como aos princípios constitucionais, resultando na diminuição considerável da ameaça de corrupção.

Todavia, tanto na atuação consultiva como na contenciosa, vê-se que a Advocacia Pública assume um papel fundamental na concretização do Estado Democrático de Direito. Resumindo, a Advocacia Pública Consultiva contribui com a adequada gestão do patrimônio público e, sobretudo, com o real cumprimento dos princípios norteadores da Administração Pública, quais sejam, o da impessoalidade, da moralidade da legalidade administrativa, respeitando sempre o devido processo legal e o contraditório nos atos e processos administrativos. Por outro lado, a Advocacia Pública Contenciosa busca a efetivação dos direitos subjetivos, como garantia, obedecendo ao princípio da supremacia do interesse público sobre o privado, à manutenção do Estatal.

²¹ Pelo princípio da simetria, igual entendimento se estende às procuradorias dos Estados e Municípios.

E nisto, o cumprimento de tais direitos, respeitando à legalidade em sua concepção jurídica e não legal, bem como aos princípios constitucionais, resulta na diminuição considerável da ameaça de corrupção.

Portanto, os advogados públicos, tanto quanto os privados, detém o papel essencial no combate, mas, ainda, na prevenção da corrupção, uma vez que a eles é permitido agir preventivamente junto aos gestores públicos, espalhando o conhecimento técnico acerca do amplo sistema normativo. Neste âmbito legal, destacam-se as leis que regem as contratações e parcerias públicas (Lei nº 8.666/93, Lei nº 8.987/95, Lei nº 9.637/98, Lei nº 9.790/99, Lei nº 11.079/2004, Lei nº 12.462/2011, Lei nº 13.019/14, entre outras) e para a Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000).

Destarte, é viável elaborar um espaço de maior educação normativa e uma cultura direcionada ao respeito da ética e da moralidade no cerne da Administração Pública. No mais, o advogado tem função relevante de proteger os valores permanentes da sociedade e do Estado Democrático de Direito, como a Justiça e o respeito à Ordem Jurídica e, conseqüentemente, tem essencial papel no combate à corrupção.

4. CONCLUSÕES

De fato, com a disseminação da corrupção enquanto fenômeno mundial, se torna cada vez mais importante a criação de ferramentas aptas a minimizar este quadro. O enfrentamento desse problema envolve todas as esferas de governo, órgãos de controle, os Tribunais de Contas, o Ministério Público e, naturalmente, a sociedade, cada um desempenhando o seu mister.

Para tanto, eis que emerge também a função relevante do advogado nesta empreitada, qual seja, de prevenção e combate à corrupção.

A advocacia é, sem dúvidas, essencial para o desenvolvimento da justiça, conforme prevê a Constituição Federal, em seu art. 133 (BRASIL, 1988). O advogado, certamente, presta uma função essencial à justiça em prol da concretização do Estado Democrático de Direito.

A relevância da participação dos advogados, tanto públicos quanto privados, na prevenção à corrupção é inegável e devem eles atuarem não apenas no exercício de suas funções, mas também como atores da sociedade civil, por meio do

exercício de um papel proativo na elaboração de projetos direcionados para expandir o conhecimento sobre a moralidade administrativa, bem como para sugerir reformas em estruturas que possam propagar condutas ilícitas e/ou antiéticas.

A advocacia privada, por meio da autonomização de departamentos de *compliance*, adotados pelas empresas, emprega meios de prevenção à prática de atos ilícitos, através da função de assessoria, mapeamento e gestão de riscos e a criação de canais de denúncias de códigos de ética, em relevantes impactos na constituição de uma concepção corporativa voltada à atenção e conformidade dos preceitos normativos aplicáveis.

Já à Advocacia Pública, que exerce uma das funções imprescindíveis do Estado, a ela compete tanto a atuação consultiva, quanto a função contenciosa. Assim, através da Advocacia Geral da União, na qualidade de Advocacia Pública, se presta a função de assessoria à Administração Pública para auxiliar não apenas na tomada de decisões mais adequadas por parte dos gestores, mas também que tais decisões sejam pautadas na lei e na moralidade. Posto isto, ao Advogado Público cabe evitar a ocorrências de ilegalidades, imoralidades, devendo este, orientar quais os caminhos para a consecução de determinada política pública. Por isso, a sua função consultiva é fundamental, uma vez que contribui para minimizar a ocorrência da corrupção.

Por sua vez, a função contenciosa, exercida pela AGU, procuradorias estaduais e municipais buscam manter e controlar a ordem jurídica de defesa dos atos do Estado, bem como objetiva a eficiência do exercício administrativo de salvaguardar e recompor o erário. Frise-se que tanto na atividade consultiva, como na contenciosa, a Advocacia Pública assume um papel basilar na concretização dos deveres de cooperação com os Poderes Públicos.

Afere-se, portanto, a essencialidade da atuação dos advogados públicos e privados no combate e prevenção da corrupção, ao valerem-se de seus conhecimentos técnicos, adotando medidas de *compliance* (programa de integridade e ética) e de cautela nas atividades consultivas e contenciosas, com vistas a rechaçar condutas delituosas, danosas e ilícitas, assumindo espaço primordial para a concretização do Estado Democrático de Direito.

5. REFERÊNCIAS

AMARAL, Luiz. **Legislação do Advogado**. 15. ed. Brasília: Ministério da Justiça, 1985.

BARROS FILHO, Clóvis; PRAÇA, Sergio. **Corrupção: parceria degenerativa**. Campinas, SP: Papyrus 7 Mares, 2015.

BERGERON, James. **Transnational organised crime and international security**. The RUSI Journal, v. 158, n. 2, 2013.

BLUTEAU, Raphael. **Vocabulario portuguez & latino: aulico, anatomico, architectonico ...** Coimbra: Collegio das Artes da Companhia de Jesu, 1712 - 1728. 8 v.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, Senado, 1988.

_____. **Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993**. Institui a Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp73.htm>. Acesso em: 05 abr. 2019.

_____. **Lei nº 8.906, de 4 de julho de 1994**. Dispõe sobre o Estatuto da Advocacia e a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8906.htm>. Acesso em: 04 abr. 2019.

_____. **Código de Ética e Disciplina da OAB**. Disponível em: <<https://www.migalhas.com.br/arquivos/2015/11/art20151104-01.pdf>> Acesso em: 16 mai. 2019.

_____. **Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998**. Dispõe sobre os crimes de "lavagem" ou ocultação de bens, direitos e valores; a prevenção da utilização do sistema financeiro para os ilícitos previstos nesta Lei; cria o Conselho de Controle de Atividades Financeiras - COAF, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9613.htm>. Acesso em: 05 abr. 2019.

_____. **Resolução nº 2.554, de 24 de setembro de 1998**. Dispõe sobre a implantação e implementação de sistema de controles internos. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/res/1998/pdf/res_2554_v2_L.pdf>. Acesso em: 05 abr. 2019.

_____. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159,

de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm>. Acesso em: 09 abr. 2019.

_____. **Lei nº 12.846, de 1º de agosto 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: 05 abr. 2019.

_____. **Decreto nº 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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Decreto/D8420.htm>. Acesso em: 05 abr. 2019.

EIGEN, Peter. **A ascensão do tema corrupção.** In: SPECK, Bruno Wilhelm (Org.) Caminhos da Transparência. Campinas: Editora da Unicamp, 2002.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Novo Aurélio Século XXI: o dicionário da língua portuguesa.** 4ª edição. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1999.

[FORTINI](#), Cristiana; [AVELAR](#), Mariana Magalhães. **Lei Anticorrupção e programas de integridade em escritórios de advocacia.** Revista **Consultor Jurídico**, 1 de novembro de 2018. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-nov-01/interesse-publico-lei-anticorrupcao-programas-integridade-escritorios>. Acesso em: 04 abr. 2019.

GAFI. **Mutual evaluation report. Federative Republic of Brazil,** 2010. Disponível em: <<http://www.fatfgafi.org/media/fatf/documents/reports/mer/MER%20Brazil%20full.pdf>>. Acesso em: 04 abr. 2019.

GOMES, Arodi de Lima Gomes. **O Combate à corrupção se faz com advocacia pública forte.**

Disponível em: <<http://www.mp.go.gov.br/portalweb/conteudo.jsp?page=6&conteudo=conteudo/d170970fdae84faf3bfd87b597a31540.html>> Acesso em: 08 abr. 2019.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Técnicas de Pesquisa: planejamento e execução de pesquisas, amostragens e técnicas de pesquisa, elaboração, análise e interpretação de dados.** 8. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

MOISÉS, José Álvaro; MENEGUELLO, Rachel. **A desconfiança política e seus impactos na qualidade da democracia.** São Paulo: Edusp, 2013. 392 p.

PEREIRA JÚNIOR, Manoel. **Corrupção sistêmica: contribuições da teoria da complexidade e dos sistemas adaptativos complexos.** 2017. Disponível: < /www.researchgate.net> Acesso em: 15 maio 2019.

ROSE-ACKERMAN Susan. **A Economia Política da Corrupção.** In: ELLIOTT, Kimberly Ann (Org.). *A Corrupção e a Economia Global.* Brasília: Universidade de Brasília, 2002. p. 59-96.

SILVA, Antônio Moraes. **Diccionario da lingua portugueza** — recompilado dos vocabulários impressos até agora, e nesta segunda edição novamente emendado e muito acrescentado. Lisboa: Typographia Lacerdina, 1813.

[SOBRAL DE SOUZA, Patrícia Verônica Nunes Carvalho.](#) **Corrupção e Improbidade Críticas e Controle.** 001. ed. Belo Horizonte - MG: Editora Fórum, 2011. v. 001. 175p.

TRANSPARENCIA INTERNACIONAL. **Índice de Percepção da Corrupção 2018.** Disponível em: < <http://ipc2018.transparenciainternacional.org.br/>. Acesso em: 08 abr. 2019.

UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME. **Country Review Report of Brazil.** 2011b. Disponível em: <http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/CountryVisitFinalReports/2017_01_19_Brazil_Final_Country_Report.pdf>. Acesso em: 04 abr. 2019.