

CORRUPÇÃO, ADVOCACIA PÚBLICA E PREVENÇÃO

Aldemario Araujo Castro

Professor

Advogado

Mestre em Direito

Procurador da Fazenda Nacional

Brasília, 30 de março de 2021

Ninguém, em sã consciência, nega os altos índices de corrupção e malversações do patrimônio público em curso no Brasil, praticamente desde a chegada das caravelas. Alimentados, entre outros fatores, pela cultura de levar vantagem contra tudo e contra todos, existem inúmeros esquemas de corrupção e congêneres conduzidos *individualmente, coletivamente e politicamente* por agentes públicos e privados.

Os esquemas *individuais* de corrupção são aqueles em que um agente público, de forma isolada, sem concurso de outros agentes, aproveita de sua posição no seio da Administração Pública e obtém vantagens ilícitas, em regra, pecuniárias. Já os esquemas *coletivos* envolvem a atuação indevida de um conjunto de agentes públicos, normalmente colegas de trabalho. Nos esquemas *políticos* de corrupção, o agente público integra sofisticadas quadrilhas organizadas politicamente, não raro com a participação de agentes políticos com grande projeção social e muito bem localizados na estrutura do Poder Público.

Infelizmente, a atual realidade brasileira mostra uma ampla preferência da sociedade pelas ações repressivas no combate à corrupção, às fraudes e expedientes correlatos. Por inúmeras razões, aposta-se em heróis (verdadeiros salvadores da Pátria), operações midiáticas e punições exemplares, especialmente prisões. Além de afetar uma parte mínima dos esquemas de corrupção, os custos envolvidos na vertente da repressão são consideravelmente elevados. Ademais, são notórios e frustrantes os revezes, por anulação, de processos conduzidos com graves vícios formais.

O ambiente social referido enfraquece demais a percepção de que a prevenção, adequadamente institucionalizada, é o caminho mais eficiente para o resguardo do patrimônio público. Entre outros aspectos, a melhor relação custo-benefício e a maior amplitude das medidas preventivas recomendam a adoção prioritária dessa vertente.

Normalmente, as medidas preventivas comportam cinco grandes linhas de ações: a) gestão da ética e integridade; b) controles específicos (em relação às ações mais sensíveis dentro da Administração Pública); c) transparência; d) redução significativa da discricionariedade na execução orçamentária e e) redução drástica da quantidade de cargos comissionados na Administração Pública federal, estadual, distrital e municipal.

No âmbito da Administração Pública, os órgãos e agentes da Advocacia Pública desempenham um papel muito singular. Trata-se de um mecanismo de controle com enorme potencial de eficiência preventiva em relação às ocorrências de corrupção e similares. Afinal, entre outras relevantes funções (representação judicial, recuperação de créditos públicos não pagos, etc), analisa, antes de editados, firmados ou encaminhados, praticamente todos os atos administrativos, contratos, normativos internos e proposições legislativas.

Percebe-se, com facilidade, que a atuação firme da Advocacia Pública pode evitar, entre outros, desvios, desperdícios, despesas excessivas ou indevidas, processos de responsabilização, operações de investigação e demorados e complexos procedimentos de reparação.

O fortalecimento institucional dos órgãos da Advocacia Pública e de seus membros funciona como um dos melhores investimentos no combate à corrupção, fraudes e outras malversações do patrimônio público. Provavelmente, não existem atuações funcionais mais abrangentes contra a corrupção e correlatos. Com efeito, os advogados públicos trabalham diariamente em quase todos os órgãos públicos pelo País afora. Os custos e a eficiência dessas ações preventivas não possuem termo de comparação com a ênfase em ações repressivas ou punitivas.

Vejamos alguns exemplos, efetivamente ocorridos, que bem ilustram a especial eficiência do controle preventivo realizado pelos advogados públicos em todos os níveis da Administração Pública no Brasil.

Num determinado caso, um famoso dirigente de uma conhecida autarquia federal determinou a adoção das providências administrativas necessárias para a aquisição de um helicóptero. A aeronave, em questão, seria utilizada nos deslocamentos do tal dirigente no âmbito do território do Distrito Federal, notadamente da residência da autoridade para o edifício-sede de sua instituição pública e vice-versa.

O processo administrativo relacionado com a pretendida aquisição tramitou, como praticamente todos que envolvem a realização de despesas públicas, na procuradoria da entidade. A manifestação subscrita por um advogado público demonstrou, com detalhes e substância, como seria indevida a compra da aeronave. Afinal, no âmbito do Distrito Federal, não se tinha notícia de autoridade que realizasse ordinariamente deslocamentos de helicóptero. O falta de razoabilidade da solução pretendida era patente. Esse parecer jurídico, ao final do processo, prevaleceu e a aeronave não foi adquirida.

Em outro episódio, o órgão jurídico de um determinado ministério foi chamado a se pronunciar sobre o edital de uma licitação para compra de adubos e fertilizantes. O material a ser adquirido seria utilizado no terreno ocupado por uma unidade de ensino ricamente adornada por uma considerável variedade de plantas. Ocorre que os quantitativos indicados no ato convocatório do processo licitatório parecia bem excessivo. Como não existia, no processo administrativo, uma justificativa clara para as quantidades apontadas, o advogado público designado para atuar no caso determinou uma diligência voltada para colher as explicações devidas. Consta que os autos administrativos retornaram ao órgão jurídico com uma retificação considerável, para baixo, das quantidades de adubos e fertilizantes a serem adquiridos pela Administração Pública.

Um caso bem peculiar, até mesmo pela numerosa repetição em todos os níveis da Administração Pública, envolveu uma especificação tão detalhada e

restrita, sem efetivo lastro na necessidade do serviço público, que conduzia a aquisição de bens de só, e somente só, uma marca. A ofensa à imposição constitucional e legal da ampla competição na compra de bens, serviços e obras foi apontada em parecer prévio do órgão de consultoria jurídica competente. Na sequência, os órgãos responsáveis pela especificação dos bens fizeram uma revisão dos atos realizados apontando, num segundo momento, para a realização de procedimento licitatório entre vários fornecedores com marcas distintas, e não, de contratação direta por inexigibilidade de certame.

São consideráveis, ao menos no plano da Administração Pública Federal, as manifestações (pareceres) que analisam com o devido cuidado as situações de enriquecimento ilícito ou indevido de servidores públicos (art. 9º, inciso VII, da Lei n. 8.429, de 1992 – Lei da Improbidade Administrativa). Nesses casos, constatado um acréscimo, sem razão lícita, de bens e valores de qualquer natureza desproporcional à evolução patrimonial ou renda do agente público, são aplicadas penas de demissões com fundamento no art. 132, inciso IV, da Lei n. 8.112, de 1990.

Ocorre, entretanto, que subsiste uma considerável deficiência e, mesmo, ausência de instrumentos adequados para que a Advocacia Pública possa realizar esse combate prévio aos ilícitos e outras missões institucionais no ponto mais alto de eficiência possível. Destaco, em resumo, certos conjuntos de providências a serem implementadas: a) redução drástica do número de cargos comissionados e das cadeias de comando; b) gestão democrática com intensa utilização de processos seletivos para os postos de direção; c) gestão fortemente baseada em órgãos e decisões coletivas, inclusive para sanções disciplinares; d) independência técnica nos níveis adequados e e) prerrogativas (não privilégios) como contenção às pressões de superiores hierárquicos e dos governantes da hora.

No caso dos órgãos e carreiras jurídicas da Advocacia-Geral da União (AGU) são urgentes e inafastáveis ajustes constitucionais voltados para o indispensável fortalecimento institucional. Ademais, as premissas antes referidas exigem inserção numa moderna lei orgânica que coloque a instituição e seus integrantes (Advogados da União, Procuradores Federais, Procuradores do Banco Central e Procuradores da Fazenda Nacional) como guardiões dos mais caros interesses do Estado

Democrático de Direito e dos cidadãos brasileiros. Longe, bem longe, dos caprichos dos governos de plantão.