

O papel dos pareceres jurídicos na propagação dos direitos humanos¹

Vinícius Nogueira Cavalcanti

*Advogado da CAIXA no Mato Grosso do Sul
Especialista em Direito Tributário pelo IBET -
Instituto Brasileiro de Estudos Tributários
Especialista em Educação em Direitos Humanos pela
UFMS - Universidade Federal de Mato Grosso do Sul*

RESUMO

A transmissão do conhecimento e a propagação da cultura e, propriamente, da educação em direitos humanos têm se mostrado uma tarefa difícil, mormente na seara pública, em que gestores da Administração Pública acabam por desvirtuar o interesse público. O objetivo deste artigo é demonstrar, por meio de estudo bibliográfico, que o parecer jurídico dos advogados públicos é capaz de promover a promoção dos direitos humanos e de propiciar a educação em direitos humanos dos gestores públicos, porquanto seus atos são submetidos ao controle da legalidade, o que leva o administrador público a encaminhar, antes de promover seus atos administrativos, diversas questões de interesse público para análise consultiva das procuradorias jurídicas, as quais orientam a autoridade consulente conforme as normas jurídicas vigentes, reservando, neste momento, a proteção dos direitos fundamentais e dos direitos humanos, bem como a difícil tarefa de promover a educação em direitos humanos. Tal medida tem se mostrado eficaz no controle de atos administrativos e, de consequência, na educação em direitos humanos dos gestores públicos. Portanto, é preciso propagar o trabalho das procuradorias jurídicas, como método de controle dos atos administrativos, para diversas áreas de atuação do setor público, com a obtenção de pareceres jurídicos com natureza técnica e independente, que sejam capazes de resguardar o interesse público, bem como os direitos humanos, e, ainda que por via indireta, introduzir a educação em direitos humanos dos gestores públicos.

Palavras-chave: Administração Pública. Controle. Parecer Jurídico. Educação em Direitos Humanos.

¹ Artigo científico elaborado como Trabalho de Conclusão do Curso de Especialização em Educação em Direitos Humanos, ofertado pela Faculdade de Direito da UFMS, turma 2015/2016, sob a orientação da Professora Dra. Luciane Coimbra de Carvalho.

ABSTRACT

The streaming of knowledge and the spread of culture and, properly, of education in Human Rights has shown itself a hard task, mainly in the public area, where public management administrators misrepresent the public interest. The objective of this paper is showing, through a bibliographical study, that the legal opinion of public lawyers is capable of making the promotion of Human Rights and propitiate the education in Human Rights of the public officers, considering that their actions are submitted by the control of legality, what takes the public administrator to forward several questions of public interest for the general procuratorate advisory analysis, which guide the consulting authority according to the existing legal rules even before promoting their administrative actions, putting aside, at this moment, the protection of fundamental and Human Rights, as well as the difficult task of promoting the Human Rights education. This measure has shown itself effective in the administrative actions control, and as a consequence, in Human Rights education for public officers. Therefore, it is needed to diffuse the juridical procuratorate job for many public segment areas of performance as an administrative action method of control, obtaining than technical and independent legal opinion, that are capable of saving the public interest, as well as Human Rights. And still in an indirect way, introducing the public officers Human Rights education.

Keywords: Public Administration. Control. Legal Opinion. Human Rights Education.

Introdução

O presente trabalho pretende demonstrar a importância dos pareceres jurídicos, especialmente dos Procuradores Estatais, que atuam em empresas públicas e sociedades de economia mista, na educação dos direitos humanos, sob uma visão diretiva dos trabalhos dos gestores públicos.

As atribuições dos Procuradores Estatais na emissão de pareceres acabam por gerar impacto na promoção da eficácia das normas constitucionais, entre elas as que preceituam a promoção dos direitos humanos e do primado da dignidade da pessoa humana.

É certo que as estatais promovem importante função na intervenção da atividade econômica do Estado e também na prestação de serviços de natureza social, sendo que os atos de seus gestores são pautados pela conformidade jurídica, a qual é realizada por meio dos Procuradores Estatais.

Assim, é imperioso reconhecer a função social desses profissionais na educação e propagação dos direitos humanos e da cidadania, porquanto gestores públicos são dirigidos para os parâmetros constitucionais e, de consequência, para a promoção dos direitos humanos por meios dos trabalhos consultivos desempenhados por seus respectivos departamentos jurídicos, onde se encontram os Procuradores Estatais.

Sabe-se que ilicitudes cometidas no âmbito das empresas públicas, que fazem parte da administração pública indireta, reverberaram em prejuízos sociais, revelados em grau de concretude na dignidade da pessoa humana.

Por isso, pareceres jurídicos podem promover a educação de gestores públicos ou até mesmo conduzir a um sistema de controle para melhor promoção dos direitos humanos.

1 A natureza jurídica das empresas públicas

A atividade administrativa pode ser prestada pelo núcleo da Administração, mas também pode ser deslocada para outras pessoas, ou seja, a prestação da atividade administrativa pode ocorrer de forma centralizada ou descentralizada.

Em regra, a atividade administrativa é prestada de forma centralizada, pelo próprio núcleo da Administração, quer dizer, pela Administração Direta; é a chamada prestação centralizada.

Em sentido objetivo, Di Pietro (2001, p. 59) diz: “A Administração Pública abrange as atividades exercidas pelas pessoas, órgãos e agentes incumbidos de atender concretamente às necessidades coletivas; corresponde à função administrativa, atribuída preferencialmente aos órgãos do Poder Executivo”.

Em sentido subjetivo, a autora define Administração Pública “como o conjunto de órgãos e de pessoas jurídicas aos quais a lei atribui o exercício da função administrativa do Estado” (DI PIETRO, 2001, p. 62).

Marinela (2006, p. 18), ao definir a Administração Pública, diz que

Administração é todo o aparelhamento do Estado pré-ordenado à realização de serviços, visando a satisfação das necessidades coletivas. Não pratica atos de governo; pratica ato de execução, com maior ou menor autonomia funcional a competência dos órgãos e de seus agentes, é o instrumental de que dispõe o Estado para colocar em prática as opções políticas do Governo.

Buscando maior eficiência, o Estado pode repassar a prestação de algumas atividades administrativas a outras pessoas jurídicas, retirando-as do seu núcleo. Chama-se prestação descentralizada, quando se transfere para outras pessoas certas atividades, nesse caso o Estado está a realizar descentralização dos serviços públicos. E quem pode receber essa descentralização é a chamada Administração Indireta e também os particulares, vez que nessas hipóteses se tem descentralização.

Ao tratar da Administração Pública Direta e Indireta, Marinela (2006) aduz o seguinte:

A doutrina estabelece como Administração Pública Direta ou centralizada os serviços integrados à estrutura da Presidência, seus Ministros e demais órgãos inferiores, no plano federal; às Governadorias, suas Secretarias e demais órgãos, no plano estadual; e às Prefeituras, suas Secretarias e respectivos órgãos, no âmbito municipal (MARINELA, 2006, p. 62).

[...]

A Administração Pública Indireta é composta por entidades que possuem personalidade jurídica própria e são responsáveis pela execução de atividades administrativas que necessitam ser desenvolvidas de forma descentralizada. (MARINELA, 2006, p. 69).

É fácil notar a ideia de serviços nas proposições de Administração Direta e Indireta, bem como a necessidade de se desenvolver atividades públicas de forma estruturada, fracionada e especializada, sendo que isso tudo cresce com a ideia de um Estado mínimo, em que a Administração Pública apenas desenvolveria atividades principais, repassando outros serviços para serem exercidos fora do âmbito do Estado.

A Administração Indireta compõe-se de quatro espécies de pessoa jurídica: autarquias, fundações públicas, sociedades de economia mista e empresas públicas.

O artigo 173 da Constituição da República esclarece que a criação de empresa pública ou sociedade de economia mista não é determinada pelo seu potencial de lucro. O Estado usa dessas pessoas jurídicas com o fim de prestar serviço público ou, excepcionalmente, explorar atividade econômica em atenção a imperativos de segurança nacional ou relevante interesse coletivo.

A Empresa Pública é pessoa jurídica de direito privado, sujeita a regime jurídico diferenciado, com capital exclusivamente público.

A Sociedade de Economia Mista também é pessoa jurídica de direito privado, sujeita a regime jurídico diferenciado, com capital misto, isto é, parte público e parte privado. Porém, o co-

mando desse capital misto caberá ao Poder Público, ou seja, a maioria do capital votante será público.

Ambas têm como finalidades a prestação de serviço público e a exploração da atividade econômica.

Contudo, é bom trabalhar as lúcidas lições de Meirelles (2003, p. 83) que preceitua o seguinte:

O conceito de administração pública não oferece contornos bem definidos, quer pela diversidade de sentidos da própria expressão, quer pelos diferentes campos em que se desenvolve a atividade administrativa. A despeito disso, tentaremos balizar o âmbito de ação do administrador público e assinar os princípios jurídicos básicos que devem nortear a gestão dos negócios estatais.

Em sentido lato, *administrar* é gerir interesses, segundo a *lei*, a *moral* e a *finalidade* dos bens entregues à guarda e conservação alheia. Se os bens e interesses geridos são individuais, realiza-se administração particular, se são da coletividade, realiza-se administração pública. Administração Pública, portanto, é a gestão de bens e interesses qualificados da comunidade no âmbito federal, estadual e municipal, segundo preceitos do Direito e da Moral, visando o bem comum.

Assim, tanto a Administração Pública Direta como a Indireta vão encontrar um mesmo ponto de convergência, que é o bem comum, o que em última hipótese representa a preservação dos direitos humanos.

2 A importância dos pareceres para os administradores públicos

Um dos princípios da Administração Pública é o da legalidade, expresso na Constituição da República em diversos dispositivos, como nos artigos 5º, 37, 84 e 150.

Dá-se tal relevância ao princípio da legalidade, que está previsto repetidamente na Constituição, para ressaltar ao administrador que esse princípio deve ser imperativamente atendido.

Outro aspecto relevante é que o princípio da legalidade possui leitura diversa quando é dirigido ao particular ou à Administração Pública.

Para o particular (Direito Privado), o princípio da legalidade significa critério de não contradição à lei, ou seja, o particular pode tudo que não contrarie a lei. Se a lei não diz nada, está permitido.

Para o administrador, o princípio da legalidade significa critério de subordinação à lei, o administrador só pode fazer o que a lei autoriza. Se a lei é omissa, a conduta é proibida para o administrador.

Mas cuidado: o fato de o administrador estar submetido à lei não significa que não tenha nenhuma espécie ou forma de liberdade na sua atuação.

A lei atribuirá essa liberdade, dentro da qual o administrador poderá atuar, na medida em que prever as possibilidades de condutas discricionárias, ou seja, o âmbito de discricionariedade estará previsto dentro dos limites legais estabelecidos na norma de regência; uma espécie de baliza normativa.

Meirelles (2003, p. 641) esclarece que o Controle administrativo é todo aquele que o Executivo e os órgãos de administração dos demais Poderes exercem sobre suas próprias atividades, visando a mantê-las dentro da lei, segundo as necessidades do serviço e as exigências técnicas e econômicas de sua realização, pelo quê é um controle de legalidade e de mérito.

A existência do princípio da legalidade obriga o administrador público a agir conforme a lei, ou seja, dentro das balizas normativas, residindo nesse ponto a importância das Procuradorias Jurídicas, que auxiliam o administrador nessa conformidade normativa de seus atos.

É importante dizer também que o ato administrativo é uma manifestação de vontade do Estado ou de quem o represente, que cria/modifica/extingue direitos buscando a satisfação do interesse público, sujeito ao Regime Jurídico Público.

Sobre o ato administrativo, observa-se que entre os seus elementos constitutivos encontra-se o “motivo”, que define o fato e o fundamento jurídico que levaram à prática do ato administrativo, sendo que a validade do motivo depende de sua legalidade.

Assim, os gestores públicos estão compelidos, para promoção de seus atos, a cumprirem os balizamentos legais, que são observados dentro da estrutura administrativa pelas Procuradorias Jurídicas, com a emissão de pareceres técnicos, os quais têm a função social de propagar condutas administrativas que resguardam os direitos humanos, situação que acaba por se traduzir na educação dos administradores em direitos humanos.

Importante observação é feita pela Professora Maria Sylvania, em seu artigo *A Advocacia Pública como função essencial à Justiça*:

É indiscutível o papel de controle da Administração Pública desempenhado pela Advocacia Pública na atri-

buição constitucional de consultoria jurídica do Poder Executivo. Com efeito, a Advocacia Pública participa ativamente do controle interno que a Administração Pública exerce sobre seus próprios atos. Isto porque, no exercício desse controle, as autoridades socorrem-se da advocacia pública. Esta não age por iniciativa própria. Ela não tem função de auditoria, de fiscal da autoridade administrativa. Ela se limita a responder a consultas que lhe são formuladas pelas autoridades, quer sobre atos que ainda vão praticar (e, nesse caso, o controle é prévio), quer sobre atos já praticados, sobre os quais surjam dúvidas quanto à legalidade (e, nesse caso, o controle é posterior).

A regra é que as autoridades administrativas, mesmo quando revelem inconformismo com a submissão à lei e ao Direito – que muitas vezes constituem entraves aos seus objetivos –, consultem a advocacia pública, ainda que a lei não exija sempre essa consulta. Mesmo quando quer praticar um ato ilícito, a autoridade quer fazê-lo com base em parecer jurídico; para esse fim, ela pede e pressiona o órgão jurídico para obter um parecer que lhe convenha. Ela quer, na realidade, dar aparência de legalidade a um ato ilegal e, para esse fim, quer refugiar-se atrás de um parecer jurídico, até para ressaltar a sua responsabilidade. O advogado público que cede a esse tipo de pressão amesquinha a instituição e corre o risco de responder administrativamente por seu ato.

O papel do advogado público que exerce função de consultoria não é o de representante de parte. O consultor, da mesma forma que o juiz, tem de interpretar a lei para apontar a solução correta; ele tem de ser imparcial, porque protege a legalidade e a moralidade do ato administrativo; ele atua na defesa do interesse público primário, de que é titular a coletividade, e não na defesa do interesse público secundário, de que é titular a autoridade administrativa. Por isso mesmo, a atividade de consultoria tem de estar fora da hierarquia administrativa para fins funcionais, ou seja, para desempenhar com independência as suas atribuições constitucionais. Tratando-se de competência absolutamente exclusiva, a atividade de consultoria afasta qualquer possibilidade de controle por órgãos superiores, ficando o órgão praticamente fora da hierarquia da Administração Pública, no que diz respeito à sua função. Ainda que os órgãos consultivos funcionem junto a ministérios e secretarias estaduais e municipais – já que integram o Poder Executivo –, eles estão fora da hierarquia, não recebem ordens, instruções, para emitir o parecer neste ou naquele sentido. Não se submetem a decisões políticas de governo que sejam emanadas ao arpejo do direito. Quem emite um parecer, tem absoluta liberdade de apreciar a lei e de dar a sua interpretação. Isto

é inerente à própria função que o órgão exerce. Ou ele é independente ou não precisa existir (DI PIETRO, 2016).

Heleno Taveira Torres também teve a oportunidade de dizer sobre a advocacia pública e a sua importância, em seu artigo *Autonomia da advocacia pública é forma de combate à corrupção*:

A eficiência do controle interno da Administração Pública é um predicado do Estado Democrático de Direito que demanda correta aplicação dos princípios de legalidade, legitimidade e economicidade no trato das finanças públicas, além da moralidade, impessoalidade e tantos outros. Reservam-se, assim, à advocacia pública, as expectativas quanto à prevenção de ilícitos e à promoção da segurança jurídica da atividade da Administração direta e indireta, mediante atos confiáveis e válidos.

Esta atitude consagra o império dos valores que regem as finanças públicas (artigo 70 da CF) na advocacia de Estado, cria um ambiente de *compliance* positivo e facilita a atuação do Estado nas relações com os particulares e com as instituições, de modo responsável e diligente. Daí ser imperioso incluir a administração indireta na PEC 82/2007, para aprofundar o combate à corrupção no seio das empresas estatais e propiciar segurança jurídica a todos aqueles que com estas possam interagir.

Em conclusão, estamos convencidos da oportunidade de se afirmar a independência técnica e funcional da advocacia pública como um valor inerente ao sistema de controle interno da atividade financeira do Estado Democrático de Direito. Não integrar essa nobre carreira de Estado, deveras, não obsta que todos estejam conscientes e comprometidos com a afirmação dos seus fundamentos constitucionais. Uma vitória maiúscula da advocacia brasileira, por meio do seu novo “Código de Ética”, a gerar vantagens e avanços vultosos para toda a sociedade, como importante instrumento de controle interno do ordenamento financeiro do Estado (TORRES, 2015).

As ideias acima são capazes de demonstrar, em especial, a necessidade do fortalecimento das prerrogativas dos advogados que atuam perante o Poder Público, seja na Administração Direta ou na Indireta, porquanto sua atividade independente e consciente é profícua para a sociedade.

Conclui-se, então, que o interesse público é preponderante na atividade consultiva desenvolvida pelo Procurador, o que demonstra a importância dos seus trabalhos na formação da cultu-

ra da legalidade e na promoção da educação em direitos humanos.

3 A busca da cidadania e dos direitos humanos por meio de ações do poder público

Exprimir o conceito de cidadania é uma tarefa das mais difíceis num país como o Brasil, porquanto o contexto social e o meio em que vivemos nos remetem a todo momento ao círculo dialético do processo de construção de um conceito de cidadania.

É preciso conceituar cidadania a partir de uma acepção social, política e jurídica, bem como de todas essas de forma harmônica.

O que se busca com conceito e com definições, bem como com as classificações, é melhor conhecer e se aproximar de certos institutos, porém com a cidadania é diferente, pois há um envolvimento direto com tal instituto que muitas vezes parece mesmo um discurso do intérprete.

Porém, é certo que a cidadania está ligada à própria vida das pessoas, especialmente por aquilo que se espera por viver em sociedade e até mesmo do Poder Público constituído.

Ao tratar dos fundamentos do Estado brasileiro, Da Silva (1994, p. 106) diz: "A cidadania está aqui num sentido mais amplo do que o de titular de direitos políticos. Qualifica os participantes da vida do Estado, o reconhecimento do indivíduo como pessoa integrada na sociedade estatal".

Segundo Coutinho (1997), cidadania é o conceito que melhor expressa a democracia e a reabsorção dos bens sociais pelo conjunto dos cidadãos. Ele concebe cidadania como uma capacidade conquistada por alguns sujeitos, ou, no contexto de uma democracia efetiva, por todos os indivíduos, "de se apropriarem dos bens socialmente criados, de atualizarem todas as potencialidades de realização humana abertas pela vida social em cada contexto historicamente determinado" (COUTINHO, 1997, p. 146).

Na verdade, a cidadania não é alcançada pela inércia, mas sim pela capacidade de pessoas que, integradas na sociedade, outorgam poderes e exercem seus direitos de forma ativa, tudo com a finalidade de preservar os seus direitos fundamentais, mormente a dignidade da pessoa humana.

Na perspectiva de Covre (2002), ao indagar o que é cidadania, afirma categoricamente que "só existe cidadania se houver a prática da reivindicação, da apropriação de espaços, da pugna

para fazer valer os direitos do cidadão” e que está simbioticamente relacionada com o próprio “direito à vida no sentido pleno. Trata-se de um direito que precisa ser construído coletivamente, não só em termos do atendimento às necessidades básicas, mas de acesso a todos os níveis de existência” (COVRE, 2002, p. 10-11).

Fleury (1994, p. 9) volta sua atenção para os modos de produção da cidadania e seus conteúdos com relação à “questão social”, bem como para o processo de generalização e equalização jurídica do conceito de cidadania que levou à transformação do direito em uma função estatal. Concebe a cidadania “como relação que se estabelece entre os indivíduos, iguados a nível formal, e o seu Estado, através da participação dos primeiros no exercício do político e no atributo de um conjunto de direitos positivos frente a este Estado” (FLEURY, 1994, p. 43).

Assim, há uma relação muito próxima entre a relação interpessoal entre os indivíduos, sujeitos da mesma ordem social e jurídica, bem como sob a égide do mesmo Estado, do qual emergem questões coletivas.

Tem-se, então, pelo exercício da cidadania, o melhor instrumento pela conquista de direitos humanos, que foram historicamente conquistados por meio de um processo de vinculação social e política de um povo.

Não é demais lembrar que a conquista de direitos humanos não ocorre de forma ampla em todos os Estados, já que sua natureza é vertida para Estados capitalistas.

Dentre os direitos fundamentais, previstos na Constituição da República, é importante destacar o “Direito de Participação”, o qual permite a participação do indivíduo na vida política do Estado, configurando típico direito ligado à cidadania. Os direitos de participação têm caráter positivo (Estado tem que realizar eleições periódicas) e negativo (Estado não pode impedir o sufrágio universal). Correspondem, na CF, aos direitos de nacionalidade e políticos.

De acordo com a Constituição da República, é considerado cidadão o nacional que esteja no gozo dos direitos políticos e que participe da vida política do Estado.

Veja-se que cidadania pressupõe nacionalidade, mas a recíproca não é verdadeira, porquanto nacionalidade não pressupõe cidadania.

Após a 2ª Guerra Mundial, o conceito de cidadania tem sido ampliado. Em Direito Internacional, o termo “cidadão” é designado para englobar direitos políticos e outros direitos humanos fundamentais (direitos individuais, humanos etc.).

No Brasil ainda se fala em plena cidadania no Brasil, porque a cidadania vai sendo adquirida progressivamente e, aos 35 anos, a pessoa atinge a cidadania plena. Isso porque é apenas aos 35 anos que a pessoa passa a poder ser eleita para Presidente da República, Vice-Presidente ou Senador. Graus de cidadania: 35 anos: Presidente da República, Vice-Presidente e Senador; 30 anos: Governador de Estado/DF e Vice-Governador de Estado/DF; 25 anos: Prefeito, Vice-Prefeito, Deputado e Juiz de Paz; e 18 anos: Vereador.

Na visão mais ampla, Aristóteles não se afasta dos preceitos constitucionais, veja-se:

Como qualquer totalidade, o Estado consiste numa multidão de partes: é a universalidade dos cidadãos [...]. É cidadão aquele que, no país em que reside, é admitido na jurisdição e na deliberação [...], caracterizado pelo atributo do poder (pois é pela participação no poder público que o definimos) [...]. Portanto, o cidadão não pode ser o mesmo em todas as formas de governo [...]. A definição do cidadão, portanto, é suscetível de maior ou menor extensão, conforme o gênero do governo (ARISTÓTELES, 2013, p. 27-29).

Nota-se que a cidadania é alcançada por meio de ação que o Estado promove, de forma que a maneira mais eficiente de se buscar melhores condições sociais é sempre pela congregação de valores sociais dentro de uma mesma sociedade, que se reúne na pessoa do Poder Público.

No Brasil são notórios os avanços sociais com a erradicação da pobreza, promovida pelo programa Fome Zero e o Bolsa Família, que, não obstante a sua natureza assistencialista, acabaram por reduzir uma das maiores mazelas sociais que é a pobreza.

O Poder Público também alcançou avanços na promoção da cidadania, com a entrega de moradia subsidiada por meio do Programa Minha Casa Minha Vida, que contemplou a diversas pessoas um teto para dormir e, assim, reduziu ainda mais a marginalidade.

No campo da educação, existem programas como o Pró-Uni, que concede bolsa de estudos a pessoas menos assistidas, e o FIES, que financia a juros subsidiados e com carência de pagamentos o estudo superior.

Assim, a atuação do Poder Público é de extrema importância para que se consiga, ao menos em seu grau mínimo, contemplar ações que preservem os direitos humanos, por isso é tão importante que gestores públicos estejam mais voltados ao meio

social e ao respeito aos preceitos legais, que estão compelidos a obedecer.

4 A educação em direitos humanos dos procuradores estatais

A Educação em Direitos Humanos merece atenção na forma como deve ser situada no plano governamental, porquanto se trata de um trabalho que envolve uma gama de questões que ultrapassam a sua mera inserção no plano estudantil.

Não é demais dizer que hoje se avançou muito na concretização da educação em direitos humanos, também se pode dizer que existe forte valor nas declarações públicas, que respeitam e propagam tal processo educativo, assim como ocorre no Brasil com o Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos.

Mas ainda existem certos governantes que receiam a produção educativa, pela forma como os direitos são apresentados, ou seja, como agente transformador.

Isso decorre da forma como as pessoas com essa formação passam a enxergar a nossa realidade, com possibilidade de diagnosticar as violações, as quais muitas vezes são cometidas pelo próprio Estado.

Nesse contexto educacional é bom se distanciar daqueles que mais conseguem traduzir teorias e doutrinas, para se aproximar dos “Mestres” que transformam suas ideias em termos claros, que chegam de forma profunda aos alunos, com conhecimentos que sejam capazes de transformar a sociedade e priorizar a evolução social, com a formação dos direitos humanos irreparável.

Com isso, quer-se dizer que, mais que instruir, é preciso educar de forma sensível, que seja capaz de transformar a pessoa, ciente da necessidade da promoção e efetivação dos direitos humanos como um caminho inevitável e infalível para a evolução do homem e da sociedade.

Também não é demais esquecer que a educação em direitos humanos é totalmente humanitária, vertida para dignidade da pessoa humana, que se realiza pela fundamental importância do ser, o qual é colocado em situação privilegiada, mesmo em detrimento de concepções econômicas, de cunho material.

Não se pode perder a educação em direitos humanos e todos os seus benefícios para uma sociedade materialista.

Da educação em direitos humanos, pensa-se que o aprendizado seja um processo em que o ser humano é construtor dos direitos humanos, porque o processo emerge do interior, dos sentimentos, do próprio ser para o exterior.

O promotor da educação em direitos humanos é capaz de gerar a paz, capaz de revigorar a pessoa, de reconstruir sua autoestima, de superar barreiras, de afastar preconceitos, de romper complexos e construir uma nova vida, cheia de dignidade.

Sobre a metodologia da educação em direitos humanos, é importante dizer que o método educacional é fundamental para as conquistas almejadas.

Observa-se que o processo de educação em direitos humanos é mais que a transmissão de conhecimento, é preciso aproximar as pessoas da realidade e da real necessidade de se respeitar os direitos humanos.

Na experiência da atividade do Procurador Estatal, muitas vezes gestores têm recebido orientações e caminhos que devem seguir para harmonizar, além das suas funções essenciais, o escopo de suas funções, que é a promoção do bem comum.

Importantes gestores buscam o conforto de suas decisões nas Procuradorias Jurídicas, muitas das decisões somente são tomadas após a emissão do parecer jurídico, que é adotado como fundamento e motivo para tomadas de decisões e caminhos trilhados por administradores da coisa pública.

Isso representa, em grau de concretude, a consecução do objetivo pelo qual o Estado Administrador foi criado, que é o bem comum, o interesse público e sem dúvida o prestígio aos direitos humanos.

Logo, é possível dizer que a educação em direitos humanos se distancia da metodologia de outras ciências; na verdade não poderia ser diferente, simplesmente porque é preciso despertar o sentimento de cada pessoa que será introduzida no mundo dos direitos humanos, trata-se de um processo que deve partir do interior das pessoas, que devem ser sensíveis à dignidade da pessoa humana em detrimento de toda forma de questões sociais que afastam a proteção dessa dignidade, especialmente pelo meio social em que vivemos.

Verifica-se que nesse contexto os procuradores são eleitos como grandes conselheiros, uma espécie de pessoa de confiança, que, sem propagar seu interesse, consegue promover e sensibilizar o gestor para a promoção dos direitos humanos, tudo por meio do respeito ao ordenamento jurídico, em que se situa em grau máximo o princípio da dignidade da pessoa humana.

Tudo isso se aproxima muito daquilo que se tem divulgado como *compliance*, que nada mais é do que dar conformidade normativa aos atos institucionais, a fim de evitar desvios e violações.

O *compliance* “é um conjunto de regras, padrões, procedimentos éticos e legais, que, uma vez definido e implantado, será a linha mestra que orientará o comportamento da instituição no mercado em que atua, bem como a atitude dos seus funcionários”. (CANDELORO; RIZZO; PINHO, 2012, p. 30).

Nota-se uma verdadeira responsabilidade social no meio corporativo com o respeito às ações de combate às violações aos direitos humanos, numa espécie de contribuição que busca mais que o respeito ao ordenamento jurídico: pretende atingir um ambiente íntegro e livre de mazelas sociais.

Ao abordar o cumprimento das decisões dos órgãos do sistema interamericano de direitos humanos pelos entes estatais, Ramanzini (2014, p. 116-117) acaba por concluir o seguinte:

Quanto aos efeitos concretos dos órgãos do sistema interamericano de direitos humanos na decisão estatal de cumprir as decisões interamericanas, a aplicação de uma metodologia alternativa de mensuração do cumprimento das decisões da Corte IDH viabilizou uma nova organização dos dados, a qual permitiu acessar o perfil de cumprimento das decisões interamericanas na região sul-americana. Ademais, a sistematização dos dados a partir do banco de dados criado propiciou verificar determinadas proposições teóricas da abordagem da *compliance*, as quais se confirmaram no universo do sistema interamericano de direitos humanos. Como principais resultados, destacam-se que o monitoramento intensivo da *compliance* pela Corte IDH influiu nos níveis de cumprimento; que as audiências são os mecanismos de *compliance* mais efetivos; que decisões sintéticas têm maiores chances de serem cumpridas; e que o cumprimento estatal nos casos contenciosos é maior, no que se refere ao cumprimento total (média de cumprimento total de 52%) e mais amplo, no que diz respeito à diversidade de medidas cumpridas, do que os dados apresentados oficialmente pelo tribunal.

Portanto, a contribuição da tese se verificou em duas dimensões principais e interrelacionadas. Na dimensão teórica, propôs uma reorganização da literatura sobre as motivações para o cumprimento estatal de compromissos internacionais de acordo com categorias que evidenciam as variáveis explicativas (estatal, transnacional e internacional). Essa forma de apresentação dos estudos existentes permitiu acessar o modo como se desenvolveu o debate, bem como sistematizar os conteúdos a serem empiricamente testados. Além disso, em razão da incorporação dos referenciais teóricos da burocracia internacional e da *compliance*, a tese contribuiu para superar a lacuna da literatura do sistema interamericano de direitos humanos no que

se refere à perspectiva ainda pouco explorada das organizações internacionais. Na dimensão empírica, a tese consolidou uma base de dados sobre o cumprimento estatal dos contenciosos sul-americanos, de forma a avançar nos entendimentos sobre o sistema interamericano de direitos humanos por meio do questionamento tanto das concepções comuns sobre a falta de capacidade e autonomia dos organismos interamericanos, quanto das avaliações anteriores sobre a efetividade do regime regional.

Logo, é possível dizer que a abordagem da *compliance* é capaz de gerar enorme resultado na efetivação dos direitos humanos, mas não é só isso: a postura no cumprimento de tais direitos é maior quando é submetida a um maior regime de controle.

É interessante dizer que o resultado disso ocorre porque parte de dentro do órgão governamental para os organismos de proteção aos direitos humanos, quer dizer, a efetivação ocorre não pela imposição de um contencioso ou de uma coação legal, mas sim pelas avaliações que os Estados acabam por fazer ao serem impelidos.

Exemplo de que a má administração pública pela total ausência de controle e de governança interna é capaz de gerar pode ser visto no grandioso caso de corrupção da Petrobras.

O desvio de finalidade daquela empresa pública federal foi capaz de impor enormes perdas não só para ela mesma, mas para toda a sociedade, ou seja, tudo que orbitava as atividades que a Petrobras promovia foi sucumbido pela redução de investimentos e paralisação de obras, cidades como Campos, no Estado do Rio de Janeiro, com pujante crescimento e com verdadeira migração de pessoas para aquele município em busca de trabalho e de melhores condições de vida, assim como o desenvolvimento local, acabaram por ser reduzidas a zero, a cidades desertas, a desemprego e a todo tipo de prejuízo social que se pode esperar.

Os problemas gerados pelo quadro em que a Petrobras foi envolvida geraram, com aporte de valores desviados para corrupção, ainda mais perdas sociais, porquanto isso tudo representa, na forma como os governantes acabam por gerir a coisa pública, em decréscimo político e social, o que representa, no fim da linha, violação dos direitos humanos, que ocorre não só quando um policial age de forma imoderada e violenta, mas também quando verbas públicas tomam destinos diversos daqueles que deveriam ter.

É imperioso reconhecer que a atuação independente e técnica do Procurador Estatal poderia cooperar para que casos como

o da Petrobras não acontecessem ou ao menos que os desvios de finalidades chegassem ao conhecimento da sociedade.

Conclusão

Por tudo que foi dito, é preponderante dizer que a atividade administrativa é geradora de direitos humanos e que a gestão dos atos administrativos comporta um certo controle, sendo que a atuação do procurador é capaz de promover a conformidade da legalidade e a educação de administradores públicos em direitos humanos, por meio de atividade consultiva.

Referências

- ARISTÓTELES. **Política**. São Paulo: Martin Claret, 2013. (Coleção Obra-Prima de cada autor).
- CANDELORO, Ana Paula P.; RIZZO, Maria Balbina Martins de; PINHO, Vinícius. **Compliance 360º: riscos, estratégias, conflitos e vaidades no mundo corporativo**. São Paulo: Trevisan Editora Universitária, 2012.
- COUTINHO, C. N.º Notas sobre cidadania e modernidade. **Praia Vermelha**. Estudo de Política e Teoria Social, UFRJ, Rio de Janeiro, v. 1, nº 1, p. 145-165, 1. sem. 1997.
- COVRE, M. de L. M. **O que é cidadania**. 10ª ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 2002. (Coleção primeiros passos).
- DA SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 10ª ed. São Paulo: Malheiros, 1994.
- DI PIETRO, Maria Sylvia. **Direito Administrativo**. 13ª ed. São Paulo: Atlas, 2001.
- _____. **A Advocacia Pública como função essencial à Justiça**. 18 ago. 2016. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2016-ago-18/interesse-publico-advocacia-publica-funcao-ssencial-justica>>. Acesso em: 26 set. 2016.
- FLEURY, Sonia. **Estado sem cidadão: seguridade social na América Latina**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 1994.
- MARINELA, Fernanda. **Direito Administrativo**. 2ª ed. Salvador: Jus PODIVM, 2006.
- MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 28ª ed. São Paulo: Malheiros, 2003.
- RAMANZINI, Isabela Gerbelli Garbin. **O Prometido é devido: Compliance no Sistema Interamericano de Direitos Humanos**. 22 abr. 2014. Disponível em: <http://www.iri.usp.br/documentos/defesa_2014-04-22_Isabela_Gerbelli_Garbin_Romanzini_DO.pdf>. Acesso em: 26 set. 2016.

TORRES, Heleno Taveira. **Autonomia da advocacia pública é forma de combate à corrupção**. 16 dez. 2015. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2015-dez-16/autonomia-advocacia-publica-forma-combate-corrupcao>>. Acesso em: 26 set. 2016.