
ADVOCACIA PÚBLICA, EFICIÊNCIA, COMPROMETIMENTO E COMBATE À CORRUPÇÃO

*GOVERNMENT ADVOCACY, EFFICIENCY, COMMITMENT
AND ANTICORRUPTION EFFORT*

Pedro Vasques Soares

*Advogado da União. Pós-Graduado em Direito Público PUC-MG; Integrante da
Comissão de Advocacia Pública da Ordem dos Advogados do Brasil OAB - Seção MG;
Representante dos Advogados da União - PUMG - na Escola da Advocacia-Geral da
União em Minas Gerais*

SUMÁRIO: Introdução; I Desenvolvimento; I - A Da Advocacia Pública e da eficiência ; I - B Da Advocacia-Geral Da União; I - C Da corrupção; I - C - 1 Introdução; I - C - 2 A idéia de prevenção; I - C - 3 O custo da corrupção? I - C - 4 Combater á corrupção é elemento essencial á concretização do Estado Democrático de Direito; I - C - 5 Corrupção e seus efeitos na Representação Política; I - C - 6 Conceituação de corrupção; I - C - 7 As abordagens teóricas sobre corrupção; II - C - 8 A abordagem de Maquiavel; I - C - 9 A Corrupção como fenômeno sociológico; I - C - 10 Noção de accountability e de improbidade; I - C - 11 Corrupção e a tolerância brasileira; I - C - 12 O controle social da corrupção; I - C - 13 Controle social exercido por

Organizações Não-Governamentais - ONGs; I - C - 14 Responsabilidade social empresarial; I - C - 15 A imprensa e o combate á corrupção; I - C - 16 Sistema público de combate á corrupção; I - C - 17 Mecanismos de combate á corrupção; I - D - Da eficiência e do comprometimento organizacional; I - D - 1 Da especificação do problema; I - D - 2 Da busca de uma resposta; I - D - 3 Da verificação; I - D - 4 Do comprometimento organizacional; I - D - 5 Dos Resultados; I - E - Da eficiência e do comprometimento; II - Conclusão; Referências.

RESUMO: Trata-se de Artigo apresentado em conclusão de curso de Pós Graduação *lato sensu* em Advocacia Pública que, na temática, busca analisar em termos de eficiência, o quadro existente no combate jurídico á corrupção, como meta institucional fundamental da Advocacia-Geral da União, focando, porém, dentre os mecanismos de controle, aquele que passa pela participação direta do servidor público. Assim, conceituando e compreendendo o fenômeno extrajurídico da corrupção, chega-se a verificar que não há, dentre as fórmulas jurídicas indicadas como necessárias ao eficiente combate á corrupção, maior desenvolvimento àquela que trate da relação entre o servidor público, protagonista e principal vilão, ao mesmo tempo, do mal estudado, e a Administração a que vinculado. Daí evidenciar-se o conceito do comprometimento organizacional, oriundo da ciência da Administração, como estudo de elo necessário á busca da eficiência na defesa do erário. Nesse ponto, em termos de demonstração empírica, apresenta-se estudo feito justamente em ambiente da Advocacia-Geral da União, ente republicano com constitucional atribuição de combate á corrupção, a bem demonstrar que a consideração do elo entre servidor e Administração é preocupação imprescindível na busca da eficiência.

PALAVRAS-CHAVE: Advocacia Pública. Eficiência. Combate Jurídico à Corrupção. Meta Fundamental. Advocacia-Geral da União. Mecanismos de Controle. Participação do Servidor Público. Busca da Eficiência na Defesa do Erário. Estudo de Caso.

ABSTRACT: Article presented in conclusion of a graduate degree in Public Law, which, within it's theme, tries to analyze in terms of efficiency, the existent picture in the legal combat to corruption, as a fundamental institutional goal of the Public Attorney's Office, focusing, however, within the control mechanisms, on the one that goes through

a direct participation of the public employee. Thereby, conceptualizing and understanding the extralegal phenomenon of corruption, it's verified that there isn't, among the legal formulas indicated as necessary in the efficient combat to corruption, more deployment to the one that studies the relationship between public employee, protagonist and main villain, at the same time, of the evil studied, and Public Administration. Thence evidence the concept of organizational commitment, native of the Business science, as a study of the required bond in the search of efficiency in the defense of the exchequer. At this point, in terms of empirical demonstration, is presented a study conducted precisely in the "Advocacia-Geral da União", republican being with constitutional attribution of combating corruption, properly demonstrating that the consideration of the bond between public employee and Public Administration is indispensable concern in the search for efficiency

KEYWORDS: Public Administration. Efficiency. Legal Combat to Corruption. Fundamental Goal. Advocacia-Geral da União. Control Mechanisms. Public Employee Participation. Search for Efficiency in the Defense of the Exchequer. Case Study.

INTRODUÇÃO

A história humana é marcada por periódicas constatações de corrupção, de desvios de legalidade. Até que ponto tal ocorrência atávica é fruto de aspectos subjetivos, antropológicos, humanos, e o quanto fatores sociais, políticos, econômicos e jurídicos influenciam em tais ocorrências, nos parece questionamento universal ainda não respondido.

Não é, de maneira alguma, pretensiosamente tentar responder com uma solução ao questionamento acima, nosso objetivo com o presente texto.

O que se quer é apenas contribuir, após uma análise geral e superficial dos agentes públicos e privados envolvidos no combate á corrupção, tendo foco na eficiência, com a verificação de efetividade das soluções já apresentadas no Estado Brasileiro e, sim assim parecer conveniente, apontar que uma mais seja intensificada.

No presente texto, pois, partimos da identificação de uma estrutura estatal, suas atribuições, competências e características, qual seja; a Advocacia-Geral da União, como mais uniforme representante da Advocacia Pública; para se analisar e perceber o papel de tal ente no combate á corrupção. Mas esperamos um pouco mais.

Passando pela necessária compreensão ou percepção do que é a corrupção, em suas várias facetas tangenciadas nas ciências humanas, buscamos verificar se os instrumentos jurídicos disponibilizados à Advocacia-Geral da União, e também a todos os demais entes públicos e privados solidariamente responsáveis pelo combate a corrupção (como forma mais necessária de controle estatal), são suficientes ao míster, tendo em vista a característica multidisciplinar, ou multi-conceitual do mal estudado.

Certo que o controle social, diretamente pela Sociedade e também pela mídia, tem imprescindível papel na identificação do ímprobo e na apuração de denúncias, mas é o ordenamento jurídico, pelas regras de direito como devido processo legal e ampla defesa, que concretamente poderá recompor o patrimônio público e aplicar penas restritivas de direitos, (seja de caráter Administrativo, Penal ou cível), àqueles regularmente identificados como agentes corruptos.

Daí o enfoque na atuação jurídica.

Parece-nos, de qualquer forma, tema imprescindível à melhoria da sociedade e à concreta implementação do Estado Democrático de Direito. Justifica-se, em nosso sentir, estudo do que o próprio Estado apresenta como Sistema de Combate à Corrupção, pela necessidade de se identificar o que efetivamente funciona, ou pode funcionar, e o que representa não mais que gasto público descabido, a combalir a já vitimada sanidade Fiscal, quais são os entes ou agentes que podem ou devem contribuir em tal função estatal, além dos mecanismos que detenham, passíveis ou não de reconfiguração.

Necessário, pois, o estudo para se compreender as razões e fundamentos de regras e atuações dos entes como Controladoria-Geral da União, Tribunal de Contas da União, etc, determinadas por agentes políticos de alto escalão e seu espelhamento com o que estabelecido na Carta Constitucional e em leis infraconstitucionais. Ou seja, faz-se necessário tornar claro o porquê da existência de determinados mecanismos e regramentos, para que, então, se perceba sua eficácia e sua imprescindibilidade, ou não, ao conjunto de entes de controle e suas atribuições.

Daí, em nosso sentir, justificar-se o estudo efetivo do combate à corrupção pelo próprio Estado no Brasil. E isso, de início, talvez com matérias ou cursos específicos nas graduações e pós-graduações jurídicas.

Objetivo seria, então, analisar, em termos de racionalidade e eficácia, as formas de combate à corrupção pelo Estado, com o detalhamento das atribuições dos entes com papel específico em tal seara, destacando-se a Controladoria-Geral da União, Tribunal de Contas da União e Advocacia-Geral da União.

Mais especificadamente, em tal necessidade educacional do país, poder-se-ia cogitar em:

- a. identificar, com base em ciências humanas, a corrupção como um problema antropológico, histórico, político, econômico e ou social, e apresentá-la como fenômeno do qual se deve ocupar e combater o Estado e toda a sociedade;
- b. identificar os entes públicos Estatais de controle e combate á corrupção e suas atribuições, assim como os papéis possíveis á participação social;
- c. identificar os mecanismos normativamente criados para atuação de cada um desses entes, além da justificativa de sua existência;
- d. identificar os limites, barreiras e regramentos que existem no exercício das atribuições dos órgãos previamente referidos, taxando-as de necessárias, se decorrentes de direitos e garantias juridicamente consolidadas; ou infundadas, se não firmes em razões de legalidade, razoabilidade, economia, eficiência e interesse público;
- e. identificar e analisar casos concretos de atuação dos entes;
- f. identificar os acertos, falhas, resultados positivos, negativos, a efetiva recomposição do erário e a efetiva aplicação de penas como decorrência desse conjunto de ações e atribuições;
- g. identificar e propor medidas e alternativas possíveis como formas de combate jurídico á corrupção.

Dessa forma, e a deixar mais transparente “o fundo finalístico” do presente texto, o que se percebe necessário é profissionalizar, aprofundar, a compreensão e o combate ao que é corrupção, passando pela imprescindível seara acadêmica, mas chegando, forte ainda na eficiência, na prática atuação dos órgãos constitucionalmente incumbidos de não permitir que a ilegalidade, a imoralidade, inviabilizem a efetiva concretização das bases axiológicas do Estado Democrático de Direito.

Certo, pois e retornado á limitação do estudo que se quer propor, que não podem atuar isoladamente as entidades parceiras no combate á corrupção, concretizando, até, o que se pode chamar de Sistema de combate á Corrupção.

E é tal sistema de combate a irregularidades que permitiria, teoricamente, criar-se desde inicial “barreira” ao cometimento de irregularidades, com o controle das Consultorias Jurídicas em Ministérios, órgãos da AGU, por exemplo, passando pela nacional atuação da Controladoria-Geral da União, de controle e análise, como decorre do nome, pela técnica e punitiva, mas ainda extrajudicial, manifestação do Tribunal de Contas da União, para desembocar-se, quando não suficiente a prévia tutela, na custosa e não célere demanda judicial, mas a qual busca a AGU, por seus órgãos de contencioso, dar adequada celeridade e efetividade na recomposição do erário.

Assim, todo esse sistema público de tentativa de combate á corrupção merece estudo em sua percepção, configuração, eficiência e justificativa, vez que um Estado com menor índice de malversação do que é público, e ai independentemente de a corrupção poder se enquadrar como um fenômeno antropológico, sociológico, político, econômico e mundial; é de interesse de toda a comunidade, não só a acadêmica.

Mas, após o tentarmos fazer, caminharemos a uma constatação. Mesmo se verificadas as diversas atribuições e competências dos diversos entes públicos e privados responsáveis pelo combate á corrupção, com a visualização dos diversos instrumentos á disposição, verificaremos que uma perspectiva, cara á conceituação do mal da corrupção, parece esquecida como, também, instrumento de combate á corrupção. Qual seja: a análise da relação Administração x servidor.

Ou seja, afora os diversos instrumentos de controle á corrupção, tão variados quantos são as formas desse fenômeno ocorrer, o que se propõe ao desenvolvimento de um estudo, seria a maior eficiência do controle e do combate á corrupção, se previamente considerada a relação entre o servidor e a Administração Pública. O que queremos propor é uma análise, no ambiente de controle dos atos públicos, que passe pela maior participação do servidor.

E a este ponto nos dedicaremos no capítulo final do presente texto, apresentando tal análise de elo, e o necessário incremento de preocupação com seus índices, como mais uma forma de combate á corrupção. Entretanto, tratar-se-ia de uma forma essencial, pois que prévia, não conflituosa, podendo ser utilizada como mecanismo de gestão pública e, se assim efetivamente caracterizar, eficiente.

Assim, o estímulo á participação do servidor pode se configurar instrumento prévio de inserção destes no controle dos atos da Administração, e tudo de forma não judicial, não conflituosa e, portanto, consensual. E como se daria tal estímulo?

No ponto insere-se o conceito, oriundo da ciência da Administração, do comprometimento organizacional, ou seja, o estudo do elo (que pode ser emocional, normativo, etc, como a frente se verá) da relação entre o Servidor e a Administração, Indireta ou Direta, empregadora.

Assim, o texto servirá, ou não, á comprovação do que se sugere: um aprofundamento na análise da citada relação, com significativos avanços que indiquem um maior comprometimento do servidor (no caso, para maior delimitação, do Advogado Público), contribuirá mais á sociedade quando do controle dos atos públicos, em especial no combate á corrupção, eis que prévio e participativo, do que a posterior utilização dos mecanismos jurídicos de controle e punição.

È, pois, o conceito de comprometimento organizacional e a preocupação com este, inserido na relação da Administração com o servidor público, em especial, da Advocacia Pública, que buscaremos apresentar como eficiente mecanismo de combate á corrupção.

Tudo, se tentará, demonstrado na parte final de maneira empírica, por amostragem, com a utilização de estudo, no campo da Administração, desenvolvido em unidade da Advocacia-Geral da União.

Nos parece, em suma, o que acima explicitado suficiente á introdução do que, talvez pretensiosamente, se buscou analisar. Esperamos, de qualquer forma, e nos sentiremos satisfeitos se o conseguirmos, que o destaque, o chamar á atenção para o tema, para a eficiência no combate á corrupção, mesmo que em aprofundamento limitado á Advocacia-Geral da União, já se apresente até como um mecanismo de controle ao mal mundial que, infelizmente, acompanha a história das civilizações, ou melhor, a história do homem.

I DESENVOLVIMENTO

I.A DA ADVOCACIA PÚBLICA E DA EFICIÊNCIA

Não de hoje é a eficiência que se visa em toda e qualquer atividade, pública ou privada. È mesmo nota de crítica que se faz ao serviço público: falta-lhe eficiência. E é traço que pode determinar o futuro, curto ou não, do agente privado.

Nesse contexto de busca por resultados, certo que o combate á corrupção no Brasil não tem as melhores notas. Não é exemplo de atuação efetiva, nunca foi. È a idéia de impunidade, de que o “crime”

compensa, é a sensação de injustiça, de êxito do errado e de fracasso do certo que colorem a tela do que se aqui, brevemente, propõe-se a discutir.

Pois bem.

Não há como negar-se o intróito. Mas há como reconstruir o futuro?

A Carta Constitucional Brasileira de 1988 traçou belas linhas à Advocacia Pública, alocando-a no Capítulo das Funções Essenciais à Justiça, mas sem a confundir em competências com outras instituições como Ministério Público e Defensoria Pública, o que indica atestado normativo da relevância do seu papel no intuito maior de, como encargo de todos os entes, órgãos e agentes de um Estado Democrático de Direito, concretizar os nortes axiológicos estabelecidos pelo paradigma estatal.

De fato, à Advocacia Pública se incumbiu de, além das atribuições atinentes à defesa judicial e extrajudicial do Estado e das políticas de Governo, outras, de perfil mais ativo. Aqui cabe respaldar com o sempre citado José Afonso da Silva¹ em trecho não pouco conhecido:

A Advocacia Pública assume, no Estado Democrático de Direito, mais do que uma função jurídica de defesa dos direitos patrimoniais da Fazenda Pública, mais até mesmo do que a defesa do princípio da legalidade, porque lhe incumbe igualmente, e veementemente, a defesa da moralidade pública que se tornou um valor autônomo constitucionalmente garantido. Não é que essa defesa lhe espacasse antes do regime constitucional vigente. Mas, então, o princípio da moralidade tinha uma dimensão estritamente administrativa, quase como simples dimensão da legalidade, ligada aos problemas dos desvios de finalidade. Agora não, porque a Constituição lhe deu sentido próprio e extensivo, e abrangente da ética pública. O exercício de uma tal missão requer garantias específicas contra ingerências e contra atitudes mesquinhas de congelamento de remuneração.

Com tal relevante papel, certo que a Advocacia Pública precisará se aperfeiçoar, melhorando seu embasamento teórico, seus métodos, qualificando mais seus membros e, claro, com metas contínuas e crescentes de índices de produtividade, de resultados, ou seja, de eficiência.

É que apenas estará apta a contribuir efetivamente com a concretização do Estado Democrático de Direito, e como ente fundamental tem atávica atribuição, se atuar, agir e instigar a adoção de processos e procedimentos claros, objetivos, transparentes, pincelados interna e externamente pelo substantivo da democracia, e tendo como

¹ SILVA, José Afonso da. *Comentário Contextual à Constituição*. 2. ed. São Paulo, Saraiva, 2006. p. 45.

norte não neblinável o respeito á legalidade, às normas jurídicas, sejam regras ou princípios.

Com tal cerne principiológico, a refletir também na vestimenta de seu agir exteriorizado, poderá, então, a Advocacia Pública ser considerada função essencial à Justiça e, também, contribuir efetivamente á consolidação do Estado que se espera por decorrência da Constituição Federal de 1988.

Ademais, cabe esclarecer que a Advocacia Pública, de Estado, não se confunde em termos conceituais da Advocacia de Governo, apesar de, como também o próprio Estado em relação ao Governo, terem traços de promiscuidade, às vezes saudável, muitas outras não.

Não por menos a legalidade é cerne, mas também as opções de políticas públicas, se dentro da moldura da jurisdição, devem ser igualmente viabilizadas no campo jurídico, ainda que aquela escolhida pelo gestor, pelo Administrador público, não fosse a mesma do procurador público.

Mas, parece-nos, também de fato, que o papel tem contornos mais delicados, multifacetados, relevante, guardando comprometimento, a Advocacia Pública de Estado, com valores permanentes a exemplo da Justiça, á dignidade, igualdade e do devido respeito à Ordem Jurídica.

I.B DA ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO

Dando ao texto contornos mais práticos, e delimitando a análise á Advocacia Pública no nível federal, certo que dentre a gama de afazeres constitucionalmente estabelecidos á essa função, perceptível a bipartição de funções básicas maiores, objetivamente consideradas: Assessorar, em papel também consultivo e Atuar em juízo, seja na defesa contenciosa ou na proatividade necessária á tutela do erário, do interesse público.

Nesse ponto, já escrevemos em texto de conclusão de especialização em Direito Público² que na função consultiva, a atividade do Advogado Público assume o papel primordial de controle prévio da legalidade, ou seja, a verificação sobre a obediência da Administração Pública ao ordenamento jurídico.

Por se tratar de uma atuação eminentemente preventiva, a atividade consultiva da Advocacia Pública possui a função de evitar o aumento do número de demandas administrativas e judiciais, uma vez que a sua atuação possui um caráter pedagógico em face ao administrador.

2 SOARES, Pedro V. A Advocacia Pública no Estado Democrático de Direito Brasileiro. *Publicações da escola da AGU: Pós-Graduação em Direito Público – PUC/MG, Brasília, 2010. Revista AGU. Disponível em: <[http:// www.agu.gov.br](http://www.agu.gov.br)>.*

Assim é que ao Advogado Público compete verificar a compatibilidade das políticas sociais e econômicas em face da ordem constitucional, o que contribui para a observância dos direitos fundamentais. Em outras palavras, pode-se dizer que compete ao Advogado Público, no exercício deste relevante mister, o dever constitucional de aperfeiçoamento da ordem jurídica, bem como o aconselhamento dos agentes políticos, no intuito de que sejam adotados os atos destinados à afirmação dos valores jurídicos e democráticos tão pertinentes ao Estado Democrático de Direito³.

No que tange à atividade contenciosa, a Advocacia Pública também tem grandes objetivos a serem atingidos. Em sua atuação judicial, os Advogados Públicos buscam resguardar o interesse público, patrimonial ou não.

Sobre a questão, assim se manifesta Leonardo José Carneiro da Cunha⁴:

Com efeito, a Fazenda Pública revela-se como fauzil do interesse público, devendo atender à finalidade da lei de consecução do bem comum, a fim de alcançar as metas de manter a boa convivência dos indivíduos que compõem a sociedade. Não que a Fazenda Pública seja titular do interesse público, mas se apresenta como o ente destinado a preservá-lo.

A atuação dos Advogados Públicos em juízo não se orienta tão-somente pelo interesse pecuniário. Por meio dessa atuação, busca-se a manutenção e estabilidade da ordem jurídica, o cumprimento dos princípios constitucionalmente estabelecidos, bem como a viabilização das atividades administrativas.

Com efeito, ante a relevância das funções atribuídas à Advocacia Pública no Estado Democrático de Direito, impõe-se que seja feita uma nova compreensão da importância dessa instituição, como um instrumento da sociedade na consagração de valores consubstanciados pela ordem jurídica, bem como no controle dos atos administrativos.

Em suma, a Advocacia Pública Consultiva colabora com a boa versação do patrimônio público e com o respeito aos princípios da impessoalidade, da moralidade e da legalidade administrativa (não-criação de direitos subjetivos sem respaldo legal), além do devido processo

3 MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. A Advocacia de Estado Revisitada – Essencialidade ao Estado Democrático de Direito. Revista Debates em Direito Público. *Revista de Direito dos Advogados da União*, Campinas, ano IV, n. 4. Millennium, 2005.

4 CUNHA, Leonardo José Carneiro da. *A Fazenda Pública em Juízo*. 2. ed. São Paulo: Dialética, 2005. p. 78.

e do contraditório nos atos e processos administrativos. Por outro lado, a Advocacia Pública Contenciosa defende a correta implementação dos direitos subjetivos, o que, em observância ao princípio da supremacia do interesse público sobre o privado, garante a todos a solvência Estatal.

Assim, ambas as faces da Advocacia Pública colaborariam com o respeito à jurisdição, ou seja, com a atuação Estatal justa, razoável e principalmente legítima, não só conforme lei, mas conforme princípios fundamentais do direito, consubstanciados expressamente ou não na Carta Constitucional, o que, por evidente, leva à integração e efetivação dos valores, finalidades e objetivos do Estado Democrático de Direito.

A Advocacia Pública, pois, é legitimamente garantidora, em suas funções contenciosa e consultiva, dos princípios constitucionais e administrativos e da solvência estatal, ou seja, do interesse público primário e secundário, mostrando-se essencial à efetivação dos objetivos da República (art. 3º da CF/88), à consolidação de seus fundamentos (art. 1º, especialmente quanto à dignidade da pessoa humana) e, conseqüentemente, essencial à consubstanciação do Estado Democrático de Direito, não bastasse, como nota inicial e expresso no texto constitucional, essencial á Justiça.

Mas cabe complementar.

Nessa linha, em tentativa também de se diminuir o campo de atuação e, conseqüentemente, das palavras aqui escritas, certo que a Advocacia-Geral da União vem desenvolvendo, aos poucos, mas com rumo na meta constitucional de eficiência, atividade específica e pró-ativa na percepção, identificação e efetivo combate á corrupção no Brasil.

Ente do Estado Democrático de Direito, vinculado ao Poder Executivo como órgão mas com função diversificada, taxada de essencial á justiça pelo Texto Constitucional de 1988, a instituição, no que se percebe interna e externamente, vem se organizando e se programando, não de forma isolada, para buscar efetivamente a diminuição dos efeitos da malversação do erário, da corrupção, da improbidade, na sociedade e no Estado, seja na tentativa de impedir irregularidades em contratações, no seu atuar consultivo, de assessoramento do Poder Executivo, seja na recomposição concreta do patrimônio público dilapidado por agentes públicos e privados ímprobos, com a proativa atuação contenciosa.

A exemplo, vejamos a proposta da Advocacia-Geral da União que, através da Portaria n.º 15, de 25 de setembro de 2008, complementada pela Portaria n. 12, de 15 de dezembro de 2009⁵, criou, de forma

5 Portaria de criação

Nº 15, DE 25 DE SETEMBRO DE 2008

O Procurador-Geral da União, no uso de suas atribuições, resolve:

Art.1º Criar grupos permanentes de atuação pró-ativa no âmbito das Procuradorias-Regionais da União, Procuradorias da União e Procuradorias-Seccionais da União, no seguinte quantitativo:

[...]

Art. 2º *Compete aos Advogados da União que constituirão os grupos a que se refere o art. 1º, exclusivamente:*

I- propor e acompanhar:

a) ação civil pública;

b) ação de improbidade administrativa;

c) ação de ressarcimento ao Erário decorrente de atos de improbidade ou cuja recomposição seja superior a um milhão de reais, independentemente da natureza; e

d) ação de execução de julgados do Tribunal de Contas da União;

II- intervir no pólo ativo, se for o caso, em:

a) ação civil pública;

b) ação de improbidade administrativa; e

c) ação popular.

III - atuar no âmbito extrajudicial com a instauração e acompanhamento de procedimento administrativo prévio tendente à coleta de documentos e informações indispensáveis à atuação judicial relativa aos incisos I e II;

IV - submeter às autoridades referidas na Ordem de Serviço PGU nº 10, de 25 de março de 2008, propostas de termos de ajustamento de conduta, para prevenir ou terminar litígios que envolvam as situações de que tratam os incisos I e II;

[...]

Art. 3º Os Advogados da União que constituirão o grupo de que trata esta Portaria terão dedicação exclusiva, sendo as atividades desempenhadas consideradas de natureza relevante;

Portaria de Princípios

PORTARIA Nº 12 DE 15 DE DEZEMBRO DE 2009

Aprova o propósito e os princípios do Grupo Permanente constituído no âmbito da Procuradoria-Geral da União a partir da Portaria PGU nº 15/2008, publicada no Boletim de Serviço nº 39, de 26.9.2008.

A PROCURADORA-GERAL DA UNIÃO, no uso de suas atribuições legais e regulamentares, resolve:

Art. 1º Aprovar o propósito e os princípios do Grupo Permanente de Atuação Pró- Ativa constituído no âmbito da Procuradoria-Geral da União a partir da Portaria PGU nº 15/2008, publicada no Boletim de Serviço nº 39, de 26.9.2008.

Art. 2º Constitui propósito do Grupo Permanente de Atuação Pró-Ativa da Procuradoria-Geral da União: combater toda forma de corrupção e defender o patrimônio público, de modo a fomentar a honestidade e a ética na sociedade.

Art. 3º Os princípios abaixo elencados e suas correspondentes descrições devem pautar a atuação dos membros do Grupo Permanente de Atuação Pró-Ativa da Procuradoria-Geral da União:

I - Uniformidade: atuar harmonicamente, seguindo diretrizes comuns, buscando os mesmos fins e utilizando instrumentos de atuação semelhantes, sem prejuízo da capacidade criativa de cada membro do Grupo;

II- Articulação intra e interinstitucional: para atingir suas finalidades, o Grupo deverá manter instrumentos de cooperação mútua entre seus integrantes, bem como com outros órgãos e instituições com fins correlatos;

III- Comprometimento: o Grupo deve estar comprometido com a efetivação dos seus propósitos, mantendo-se leal às suas diretrizes e ao interesse público;

IV - Transparência: agir com transparência, provendo o acesso às informações sobre a atuação do Grupo (salvo as que estiverem sob reserva ou sigilo), assim como apresentar à sociedade os resultados obtidos;

V - Eficiência e efetividade: empregar, com agilidade e eficiência, todos os meios administrativos e judiciais disponíveis para combater a corrupção e defender o patrimônio público, de modo a viabilizar a execução das políticas públicas e a boa gestão administrativa;

organizada, grupo de atuação proativa no combate á corrupção, com posto por Advogados da União em exclusividade de atuação e que obteve significativos resultados nos anos de 2010 e 2011, tanto que agraciado com Premiação Especial do Instituto INNOVARE, em 2011 e ressaltado por organismos internacionais e nacionais, como ONU e Tribunal de Contas da União, como exemplo de passo firme em direção á eficiência no combate á corrupção, ás ilegalidades, contribuindo sobremaneira á construção de uma sociedade justa e solidária, objetivos da República e metas constitucionais dos entes, órgãos e agentes públicos que compõem o Estado Democrático de Direito.

Daí adequado dizer da necessidade de se aperfeiçoar, até como objetivo da República, a verificação do fenômeno da corrupção, dos males gerados e, necessariamente, dos entes e mecanismos existentes ao seu combate efetivo, razão pela qual alguns paradigmas atávicos, fruto de inércia estatal na área, deverão ser re-configurados, em prol do próprio Estado mas, principalmente, de todo o povo brasileiro.

Como visto, a Advocacia pública tem, forte no princípio da eficiência, dever de atuar no combate á corrupção.

De que forma, e se há outras, veremos á frente. Mas antes, o que é corrupção?

VI - Excelência na atuação: empregar a melhor técnica disponível no exercício de suas atribuições, buscando o constante aperfeiçoamento para o excelente desempenho da atribuições com dedicação na concretização dos propósitos do Grupo;

VII - *Interação com a sociedade: estimular a sociedade a participar das medidas de controle do patrimônio público e de combate a toda forma de corrupção.* O Grupo deve figurar como referência e destinatário natural de representações acerca de desvios e irregularidades;

VIII - Desconcentração: consiste na distribuição de poderes indispensáveis para cada membro do Grupo atuar de forma célere e eficaz, estimulando a liberdade técnica e a independência funcional dos Advogados da União;

IX - Especialização: o Grupo deve ser composto por Advogados da União com perfil proativo e capacitação específica para alcançar os objetivos propostos;

X - Exclusividade: os integrantes do Grupo devem atuar com exclusividade na realização das atribuições relativas ao Grupo, a fim de garantir a atuação coordenada, efetiva, especializada e eficiente, indispensável ao combate à corrupção e à defesa do patrimônio público;

XI - *Pró-atividade: pró-atividade significa a atuação persistente no combate à corrupção e na defesa do patrimônio público, por meio de medidas antecipativas, preventivas e construtivas, independentemente de provocação externa, e;*

XII - *Atuação responsável:* a atuação do Advogado da União deve ser pautada pela consciência de sua função institucional, devendo zelar pela qualidade e pela eficiência do seu trabalho, bem como devendo evitar demandas temerárias, desproporcionais e infundadas.

Art. 4º A presente Portaria entram vigor na data de sua publicação.

I.C DA CORRUPÇÃO

I.c.1 Introdução

A corrupção é assunto histórico, pré-medieval, e, ao mesmo tempo, atualíssimo, diário, cotidiano, muito mais na realidade brasileira. Tal já é, em nosso sentir, motivo para se dizer de corrupção.

E neste ponto do trabalho, para apresentar o problema, nos utilizaremos de uma série de estudos sobre o tema corrupção, em suas diversas perspectivas, sejam jurídicas, sociológicas e até semânticas, que foram colhidas de trabalhos de graduação, pós-graduação, mestrados e doutorados, ao fim um-a-um identificados⁶.

Vimos, então, rapidamente que a Advocacia Pública tem o dever de combater a corrupção. Mas o que é corrupção? E que tipo de corrupção caber-lhe-á combater, ante os mecanismos de que dispõe?

Este o desafio agora.

Ao fim, após tentarmos perceber as várias facetas da corrupção, passaremos á análise, então, da questão do comprometimento organizacional como instrumento de combate á corrupção, contribuindo, pois, ao efetivo “combate”, em respeito, finalmente, ao princípio da eficiência.

Daí, até, o título do presente artigo. Advocacia Pública e sua atuação, seu dever de combater á corrupção. Corrupção, o que é? E comprometimento organizacional do Advogado Público, como uma forma interna de combate eficiente da corrupção.

Pois bem.

Certo que, como visto, devemos despertar e fortalecer o interesse pelo combate á corrupção no ambiente universitário, além de estimular o desenvolvimento de estudos na área e conscientizar alunos e professores sobre o seu papel, como cidadãos e acadêmicos, no controle da corrupção.

Ora, pessoas são primordiais no combate á corrupção, que começa em casa, no ambiente familiar, depois no ambiente estudantil, no ambiente laboral, ou seja: É na sociedade que se começa a combater a corrupção e por ela que se o faz.

Assim, acreditamos que o presente texto já possa ser uma forma de prevenção á corrupção. É a educação, a consciência da moral e da ética

6 Utilizaremos do direito de, desde já, informar que vários dos dados aqui utilizados em uma espécie de *pot-pourri* de textos e conceitos sobre corrupção, tem origem diretamente em tais estudos, cada um em sua temática, razão pela qual ao invés de se citar a referência parágrafo por parágrafo, texto por texto, já deixamos claro, de uma única vez, pois, que vários textos e ideias, com algumas exceções de textos deste Autor, pertencem aos Autores que serão, todos, devidamente referenciados ao fim.

que contribuem para a formação de cidadãos e, conseqüentemente, para a não proliferação de corruptos.

I.c.2 A idéia de Prevenção

Se se diz de corrupção, diz-se necessariamente de prevenção. Se começamos a prevenir a corrupção, começamos a combatê-la. Basta que se tenha a consciência das mazelas geradas na sociedade por tal mal para se perceber a missão a ser enfrentada. E basta que se dissemine a firme ideia de prevenir a corrupção, para que se inicie a jornada.

Certo que “o problema com as boas idéias é que elas acabam dando muito trabalho”.(Peter F. Drucker), mas “tudo na vida, mas tudo mesmo, depende de uma ideia inteligente e de uma decisão firme.” Goethe.

Cabe, pois, ao povo brasileiro tomar essa firme decisão. E tal decisão firme devemos tomar nós, em nossas vidas, para tudo. Para escolher ser “moralmente correto”, “ético”, “probo”, a firmeza do caráter auxiliará, demonstrando-se nas pequenas coisas.

É assim, nos parece, que se previne e se combate a corrupção. Com cultura, educação, conhecimento, ou seja: crescimento moral e ético do ser humano.

I.c.3 O Custo da Corrupção?

Antes de se entranhar no emaranhado de conceitos, já nos socorreremos de estudo que menciona o custo corrupção. E tal preocupação inicial é extremamente pertinente.

Afinal, estamos a tratar de algo de pouco, ou muito impacto social e econômico?

Vejamos o que já foi escrito⁷. Para a obtenção, mesmo que aproximada, dos custos envolvidos com a corrupção, de forma que possamos perceber os impactos que traz para a concretização de ações de saúde e educação, é possível identificar na *internet* dados para alguma concretização realística do problema. Existem pesquisas que mostram, sob uma perspectiva macro, os custos decorrentes da corrupção em geral, não só da corrupção política.

O Escritório das Nações Unidas contra Drogas e Crimes – UNODC⁸ realizou pesquisas que indicam que *US\$ 1 trilhão de dólares são*

7 BOTELHO, Ana Cristina M. de P. *Corrupção política: uma patologia social*. 2008. 274 f. Dissertação (Mestrado em Direito Público) – Instituto Brasiliense de Direito Público, Brasília. p. 127

8 ESCRITÓRIO DAS NAÇÕES UNIDAS CONTRA DROGAS E CRIMES. *Corrupção: custos econômicos e propostas de combate*. In: *Governança e Anticorrupção*. Disponível em: <<http://www.unodc.org/brazil/>>

gastos, anualmente, em suborno em todo o mundo, o que gera pobreza, atrapalha o desenvolvimento e afugenta investimentos. Observou-se que o quadro de corrupção é ainda mais acentuado em razão do constante desrespeito à legislação, da falta de transparência nos contratos e de um sistema judiciário falho e ineficiente.

Outra pesquisa relacionada com custos de corrupção foi feita pelo professor Marcos Fernandes⁹, Coordenador de Economia da Fundação Getúlio Vargas – FGV e autor do livro “A Economia Política da Corrupção no Brasil”. O estudo mostra que o impacto da corrupção nas contas públicas corresponde a 0,5% do PIB, que em 2005 atingiu R\$ 1,93 trilhão, o que fez com que recursos da ordem de R\$ 9,68 bilhões do PIB brasileiro, ou seja, quase a metade do valor orçado para investimentos no exercício de 2006, fossem destinados ao custeio da corrupção. O estudo mostra que se esses quase 10 bilhões de reais estivessem nos cofres públicos seria possível suprir, por exemplo, parte significativa do déficit habitacional, com a construção de aproximadamente 538 mil casas populares.

O IBOPE¹⁰ investigou, sob outro ângulo, não diretamente vinculado a custos, a corrupção política (Corrupção na Política: Eleitor Vítima ou Cúmplice), observando se os desvios estariam concentrados nas elites ou se teriam efeitos difusos sobre toda a sociedade. As principais conclusões advindas dos resultados da pesquisa foram as seguintes: *69% dos eleitores brasileiros já transgrediram alguma lei ou descumpriram alguma regra contratual; 75% cometeriam pelo menos um dos 13 atos de corrupção relacionados pela pesquisa, se tivessem oportunidade*. Não bastassem essas assustadoras conclusões, a pesquisa mostrou também que muitos desvios de conduta dos governantes, como contratação de parentes e transformação de viagens de serviço em lazer, são considerados normais pelos eleitores.

Assim, e como visto resumidamente no estudo desenvolvido, é a corrupção um fenômeno de grande impacto social, econômico e político mundial, o já indica que o fato de não existir, por exemplo, módulos ou matérias específicas nos cursos de graduação de direito dedicados ao aprofundar do tema, bem demonstra uma despreocupação perigosa, irresponsável, e também causal do mal em si, quanto ao tema.

Daí, pois, o que se quer aqui desenvolver.

pt/programasglobais_corrupcao_publicacoes.html>. Acesso em: 23 ago. 2008.

9 SILVA, Marcos Fernandes Gonçalves da. *A Economia Política da Corrupção*. São Paulo: SENAC, 2005. p. 138.

10 INSTITUTO BRASILEIRO DE OPINIÃO PÚBLICA, PESQUISA E ESTATÍSTICA. Corrupção na Política: Eleitor Vítima ou Cúmplice. In: *Congresso Brasileiro de Pesquisa*, 2, 2006, LOCAL. Disponível em: <http://www.ibope.com.br/calandraWeb/servlet/CalandraRedirect?temp=3&proj=PortalIBOPE&pub=T&nome=pesquisa_opp_2006&db=caldb>. Acesso em: 26 ago. 2008

I.c.4 Combater á corrupção é elemento essencial á concretização do Estado Democrático de Direito

Já escrevemos, e o fazemos inclusive nas peças judiciais, até para chamar á atenção do judiciário para a questão, que o combate á corrupção, o combate ás imoralidades administrativas, às ilegalidades e ilícitos de servidores públicos como de todo e qualquer um que receba verbas públicas, *é princípio fundamental que se impõe na consubstanciação de um Estado de Direito Democrático.*

A manutenção da ordem pública, a manutenção da legalidade, a boa gestão do patrimônio público são valores que se impõem ao Estado, á Administração, mas também a toda aquele que possa de alguma maneira efetuar o controle de tais situações, o que, no Brasil, ante o principio republicano e o democrático, indicam desde os órgãos públicos especializados, como Ministério Público e Advocacia-Geral da União, os Tribunais de Contas, Controladorias, como também as esferas sociais como ONGS e, principalmente, o cidadão, o particular, o administrado, o servidor, que cientes desse dever cívico, vêm cumprindo, apesar de todas as ameaças, limitações e restrições, o papel de colaboradores da manutenção da moralidade, seja com ações populares, movimentações sociais, protestos e denúncias, ainda que anônimas, além das representações aos próprios órgãos de controle.

Percebe-se, pois que o combate á corrupção, ás ilegalidades é inerente ao Estado Democrático e deve ser entendido como direito e dever de todos.

Tal se dá por determinação constitucional:

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II - garantir o desenvolvimento nacional;

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Ora, não há como implementar praticamente nenhum dos objetivos fundamentais da República sem o combate á corrupção, sem a atuação dos órgãos de controle, sem o controle social e, principalmente, sem se

evitar a impunidade, pelos vários motivos formais e temporais que por vezes surgem.

É justa a República com altos índices de corrupção e com elevado grau de impunidade? Desenvolve-se econômica e socialmente a República que não zela pela defesa de seu patrimônio? Pelo cumprimento das leis? Erradica-se a pobreza e a marginalização, reduzindo-se desigualdades sociais e regionais o Estado descumpridor de leis? O Estado sem controle, o Estado mal gerido e sem autocontrole, sem autotutela diminui desigualdades sociais? Diminui marginalização? O Estado corrupto, a Administração sem poder de fiscalização interna e externa contribui de alguma maneira com a diminuição da desigualdade social? Que bem de todos pode ser promovido sem o combate á corrupção? Como fazer prevalecer o bem de todos sem ferramentas para impedir a supremacia do interesse egoístico?

Sobre o fenômeno da corrupção e seus maléficos efeitos no Brasil, vale citar estudioso do tema, Dr Emerson Garcia, Doutorando e Mestre em Ciências jurídico- Políticas pela Universidade de Lisboa, Especialista em *Education Law and Policy* pela *European Association for Education Law and Policy* (Antuérpia – Bélgica) e em Ciências Políticas e Internacionais pela Universidade de Lisboa, quando, em sua tese *Repressão à Corrupção no Brasil: entre realidade e utopia*¹¹, melhor evidencia o que aqui se tenta demonstrar: Corrupção no Brasil:

A corrupção, por certo, não é invenção brasileira. Pode ser vista como efeito praticamente inevitável *de uma organização estatal deficiente*, qualquer que seja o país objeto de análise. É o que ocorre quando verificamos a presença de (a) *falhas no recrutamento de pessoal*, (b) *excessiva liberdade valorativa outorgada a agentes públicos*, *limitando a possibilidade de controle de suas decisões*, (c) *carência de estrutura material e humana nos órgãos administrativos*, *tornando-os ineficientes*, (d) *nítida precariedade dos instrumentos de controle* e (e) *entraves processuais que dificultam a aplicação das sanções cominadas*.

Contextualizando as características anteriormente referidas na realidade brasileira, observa-se, *inicialmente, em todas as esferas de governo, um excessivo quantitativo de cargos administrativos providos sem a prévia aprovação em concurso público*, fenômeno verificado a partir da década de sessenta do século passado, durante a ditadura militar. Esses cargos são rotineiramente utilizados para premiar

11 GARCIA, Emerson. *Repressão à corrupção no Brasil: entre realidade e utopia* = Repression of Corruption in Brazil : between reality and utopia / Emerson Garcia. - Rio de Janeiro : Lumen Juris, 2011.

apadrinhados políticos, nem sempre comprometidos com o evolver do serviço público. O pior é que o servidor de carreira, não raras vezes, passa a ser comandado pelos ocupantes desses cargos, o que, não bastasse o mau exemplo, se erige como nítido desestímulo ao seu empenho. *A ideia de liberdade valorativa, apesar de inerente a qualquer regime democrático, é constantemente deturpada.*

[...]

Entre os demais servidores públicos, a corrupção tende a ser maior, ou menor, conforme a amplitude do seu poder de decisão. Escândalos de corrupção envolvendo policiais e fiscais de tributos, especialmente aqueles vinculados aos estados-membros, são frequentes, o que certamente decorre da baixa remuneração oferecida e do fato de estarem na linha de frente no combate à ilicitude, o que lhes oferece uma ampla possibilidade de se envolverem em práticas corruptas.

[...]

Embora a corrupção seja uma prática conhecida por todos, sua repressão, apesar de todos os esforços, também é comprometida pela precariedade dos instrumentos de controle. A começar pelos órgãos policiais, passando pelo Ministério Público, avançando pelos Tribunais de Contas e culminando com o Poder Judiciário, isso sem olvidar os mecanismos de controle interno afetos a cada estrutura de poder, todos apresentam deficiências orgânicas. Mesmo aquelas unidades que apresentam estrutura mais avançada no âmbito da Federação brasileira não se mostram aptas a superar o volume de casos a serem resolvidos, o que procrastina a sua resolução e, por vezes, os relega ao esquecimento. *Não bastasse isso, os instrumentos de investigação, não obstante honrosas exceções, não têm acompanhado o aprimoramento das práticas ilícitas, a cada dia mais refinadas. Nem todos os órgãos dispõem de ferramentas e tecnologia adequadas ao seu objetivo.*

[...]

Por último, merece referência a *prodigiosa lei processual brasileira*, permitindo que um único processo passe por quatro instâncias diferentes, sendo disponibilizado um extenso leque de recursos

a tantos quantos pretendam subtrair-se ao alcance da Justiça. Além disso, um elevado quantitativo de agentes públicos goza do denominado “foro por prerrogativa de função”. Enquanto o cidadão comum deve ser julgado por um juiz, eles são submetidos originariamente a um tribunal. Como os tribunais não dispõem de estrutura adequada para conduzir um processo dessa natureza paralelamente à sua competência recursal, é *natural que a impunidade* seja a tônica, máxime com a ocorrência da prescrição da pretensão punitiva. Considerando que as debilidades do sistema são mais bem exploradas pelos advogados mais talentosos, que normalmente só estão ao alcance das classes mais favorecidas, popularizou-se o adágio popular de que “rico não vai para a cadeia”.

A resultante dessa variada gama de aspectos negativos é um elevado custo social. As políticas públicas são sensivelmente atingidas pela evasão fiscal, que consubstancia uma das facetas dos atos de corrupção. Com a diminuição da receita tributária, em especial daquela originária das classes mais abastadas da população, diminui a redistribuição de renda às classes menos favorecidas e aumenta a injustiça social. Esse ciclo conduz ao estabelecimento de uma relação simbiótica entre corrupção e comprometimento dos direitos fundamentais do indivíduo. Quanto maiores os índices de corrupção, menores serão as políticas públicas de implementação dos direitos sociais. Se os recursos estatais são reconhecidamente limitados, o que torna constante a invocação da “reserva do possível”, ao se tentar compelir o Poder Público a concretizar determinados direitos consagrados no sistema, essa precariedade aumentará na medida em que os referidos recursos, além de limitados, tiverem redução de ingresso ou forem utilizados para fins ilícitos”. (Grifos nossos)

Em verdade, tal percepção jurídica e sociológica é praticamente notória: A corrupção faz mal ao país. Todos devem combater a corrupção e o Estado depende, para sua regular concretização como de Direito, Democrático, de tal embate.

I.c.5 Corrupção e seus efeitos na Representação Política

Na linha de tentar desenvolver rapidamente os diversos enfoques da corrupção, nos utilizamos de relevante estudo que trata dos reflexos da corrupção na Representação Política, ou seja, os efeitos do mal no

Poder Legislativo e, mais especificadamente no Brasil, no Congresso Nacional¹².

Diz-se, então¹³:

Na medida em que a democracia representativa exige um patamar mínimo de igualdade material dos indivíduos para que tenham meios de formular opções políticas convictas, expressas na escolha de seus representantes, sem sucumbir às influências de uma dominação patrimonialista e, portanto, a práticas como “compra de votos” e “voto de cabresto”, a manutenção da pobreza de informações e de recursos financeiros da maior parte da população de uma sociedade configura um empecilho concreto para sua afirmação.

Além disso, diante dessa diminuta possibilidade de defesa que tem o instrumento da representação política em face do poder econômico, é indispensável, para que as engrenagens do sistema funcionem, que haja transparência na tomada das decisões políticas (seja pelo voto aberto dos representantes em todas elas, seja pela prestação de contas ou outros instrumentos). São imprescindíveis, ainda, e pelas mesmas razões, os mecanismos de controle e punição dos desvios de conduta dos mandatários do poder político.

Em especial, a crise da representatividade do Parlamento Nacional brasileiro é, de fato, potencializada por um dos aspectos que se considera emblemático de todo o cenário exposto: a corrupção política. E tal corrupção se dá tanto no processo eleitoral, nas eleições, como durante o exercício do mandato parlamentar. Em ambos os casos, como se verá, a corrupção assume a feição “bi-setorial”, pois depende da colaboração do poder econômico advindo da esfera privada.

Percebe-se, hoje, claramente com as diárias notícias da mídia, que a corrupção na representação política significa desvio dos recursos materiais (imprescindíveis à promoção da democracia, à afirmação da dignidade humana e à redução das desigualdades sociais) e; desvio de foco do debate político, afastando a necessária discussão das matérias mais relevantes e urgentes à população.

A corrupção política, pois, trava os mecanismos de atuação do Congresso Nacional, restando a este limitado ao embate de grupos, ou facções políticas (aqui em sentido negativo) com acusações recíprocas

12 LAUANDOS, Artur R. *O congresso nacional no século XXI: os efeitos da corrupção sobre a representação política*. 2009, 279 f. Dissertação (Mestrado em Direito Político e Econômico) – Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo.

13 Idem. p. 12.

de irregularidades administrativas, infrações político-administrativas, subornos, mas comum ímpeto realmente punitivo. Tudo contribui para o absoluto descrédito social, com a desconfiança popular, ferindo de morte a própria representação política democrática, pois não há mais representatividade possível com a ruptura da comunicação entre mandatários e mandantes.

Não custa reforçar que na função representativa, a corrupção gera reflexos profundos, atingindo núcleo inafastável de todas as funções parlamentares. Em sua concretização, insere na representação elos utilitários, particularizados, em atendimento a interesses privados, em claro detrimento ao interesse geral, público.

A corrupção, pois, inverte a lógica do mandato representativo, retrocedendo ao período medieval, eis que se lá se representavam interesses de grupos sociais limitados, mas pelo menos conhecidos; com a corrupção, insere-se na representação o elo oculto do poder, principalmente econômico.

Com a corrupção eleitoral, então, o Parlamento acorrenta-se a poderes ocultos que se utilizam de “Representantes” como marionetes, até como forma de retribuição ao suporte econômico á campanha, mas principalmente no intuito de se atingir interesses estritamente privados.

Vale ressaltar¹⁴ que os reflexos desse mal ultrapassam o campo da normatividade ou da legalidade, incidindo sobre campos como a economia. A corrupção traz efeitos perversos nessa área, pois: reduz o desenvolvimento econômico por representar riscos ao investimento externo e contribui para a manutenção do subdesenvolvimento institucional, trazendo ciclos de má-administração pública.

Não bastasse, a corrupção gera profundos impactos institucionais¹⁵, pois cria grave risco à manutenção da democracia. Ora, ao se enfraquecer pilares como transparência, igualdade e a “responsabilização”, a corrupção serve como catalisador ao desvirtuamento de valores democráticos, podendo levar a rupturas e “soluções” autoritárias.

Conclui LAUANDOS¹⁶, então, que:

a democracia (compreendida, dentre suas diversas acepções, como forma de organização social) caracteriza-se, essencialmente, por sua sujeição ao constante câmbio de valores e quebra de paradigmas, ou seja, pelo processo de secularização. Assim, na sociedade democrática, as condutas individuais seriam norteadas por critérios

14 LAUANDOS, op. cit., p. 16.

15 Ibid. p. 265

16 Ibid. p. 265-267

eletivos muito instáveis, de modo que as condutas, no meio político, estariam sujeitas às investidas de outros sistemas sociais, como, por exemplo, o sistema econômico.

E mais:

A corrupção atua, pois, como um fator catalisador na quebra do código democrático que orienta o sistema político, na medida em que interesses privados de outros sistemas introduzem-se no meio político. Em suma, cada vez mais interesses privados e públicos misturam-se, gerando uma re-confusão entre a coisa pública e a privada, ocasionando retrocessos ou rompimentos institucionais. Os riscos à democracia, assim, são potencializados pela corrupção.

Visto, pois, uma das principais preocupações que se deve ter em Estado contaminado pelo mal da corrupção, como o Brasileiro, qual seja, o presente e constante risco à Democracia.

I.c.6 Conceituação de corrupção

Mas o que é corrupção?

Na necessária conceituação, até para que tornemos o mal mais tangível, menos abstrato, dois ou três textos se dedicam com a profundidade que aqui se entendeu adequada.

Assim, em tais referências, a expressão corrupção^{17 18} se origina do latim *corruptione* e significa a ação ou efeito de corromper – decomposição, putrefação, depravação, desmoralização e devassidão¹⁹.

Quanto ao seu conceito, estes são inúmeros e variam de acordo com a perspectiva de cada estudioso, não lhes faltando, claro, um elemento comum, qual seja: interação entre indivíduos que corrompe as regras habituais.

Também a participação de agentes públicos para se obter fins privados, a co-participação entre o setor público e a iniciativa privada, o tráfico de influências entre esses dois grupos, são elementos do

17 GHIZZO NETO, Affonso. *Corrupção, estado democrático de direito e educação*. 2008, 293 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis. p. 100.

18 CHRISPIM, Raquel. *Responsabilidade Social Empresarial na prevenção e combate à corrupção: uma iniciativa que pode reformular a relação entre empresas e estados?* 2007, 104 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Humanas: Sociologia) – Instituto de Pesquisa do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro. p.33

19 Dicionário Michaelis: cor.rup.ção sf (lat corruptione) 1 Ação ou efeito de corromper; decomposição, putrefação. 2 Depravação, desmoralização, devassidão. 3 sedução. 4 Suborno. Var: corrução” (MICHAELIS..., 1998. p. 595).

fenômeno, considerado pela ONG Transparência Internacional²⁰, que se retira de seu site, como o “*desvios de funções públicas para fins privados*”.

Certo que a corrupção tem tipologia penal: Código Penal, arts. 271, 272 e 218. Pode ser ativa, quando se oferece a agente público vantagens (ofertas, promessas, propinas), para que este retarde, pratique ou omita ato de ofício, de forma a trazer benefícios ao subornante; ou passiva, quando o agente público solicita ou recebe para si ou para outrem, direta ou indiretamente, vantagem indevida, ou aceita promessa de tal vantagem, desde que tais fatos ocorram em razão da função, ainda que fora dela ou antes de assumi-la (Código Penal, arts. 317 e 333).

Mas é muito mais que isso.

Pode ser do político, quando praticada especificamente por agentes políticos, individualmente considerados; ou na política, quando se dissemina por toda a atividade política, ou seja, é a que penetra o próprio sistema político, sendo, pois, sistêmica

Para o *Banco Mundial*²¹: “*corruption is the abuse of public office for private gain*”, ou abuso de cargo público para ganho privado.

O Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa descreve o termo como “*a disposição apresentada por funcionário público de agir em interesse próprio ou de outrem, não cumprindo com suas funções, prejudicando o andamento do trabalho*”²².

Daí a riqueza conceitual da expressão corrupção, o que bem demonstra a dificuldade de sua percepção como fenômeno em um dado caso concreto, até porque pode vestir-se de elementos das mais variadas ciências, e, como consequência lógica, indica que não há êxito em tentar-se seu combate apenas como um fenômeno mono-disciplinar, devendo ser atacado na esfera política, social, ética, moral, econômica e, claro, jurídica.

I.c.7 As abordagens teóricas sobre corrupção²³

Também importa a adequada conceituação do fenômeno estudado, tangenciar as abordagens teóricas que podem influenciar ou ter influenciado na compreensão da corrupção.

20 TRANSPARÊNCIA BRASIL e BANCO MUNDIAL. *Corrupção na municipalidade*. São Paulo: levantamento de percepções, experiências e valores. Realizada em 2003 em parceria com a Vox Populi. Acesso: <<http://www.transparencia.org>>.

21 BANCO MUNDIAL. Disponível em: <<http://www.obancomundial.org>>.

22 HOUAISS; VILLAR; FRANCO, 2001

23 LOPES, Marcos Felipe M. *Corrupção: estudo sobre as formas de mensuração, seus determinantes e perspectivas sobre formas de combate*. 2011, 107 f. Dissertação (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Fundação Getúlio Vargas, São Paulo. p. 19.

Não por menos as fontes indicadas salientam que os estudos sobre o fenômeno da corrupção evoluíram de maneira significativa ao longo das últimas quatro décadas sem, no entanto, desenvolver recomendações específicas de políticas públicas que viessem a lidar com o problema de maneira definitiva. Devido às diferentes abordagens utilizadas pelos pesquisadores da área, as diversas conclusões teóricas sobre as causas e conseqüências do fenômeno encontraram adeptos, e proporcionaram diferentes abordagens empíricas.

O primeiro trabalho teórico que se identifica a lidar com a questão da corrupção trata o tema de maneira indireta, em linha com os estudos de *Law and Economics*, abordando a corrupção como um tipo de crime: o objetivo era identificar políticas ótimas de combate às ilegalidades de forma a minimizar as perdas sociais (BECKER, 1968)²⁴.

Os trabalhos teóricos seguintes, como historia LOPES (2011), com as referências que se seguem, utilizaram a teoria da agência de forma a modelar o comportamento dos agentes: o agente seria o Estado (representado por um oficial de governo eleito e pela burocracia estatal, com os dois constituindo entre si também uma relação de agência), e o principal seria o cidadão-eleitor. (BECKER; STIGLER, 1974; ROSEACKERMAN, 1975; BANFIELD, 1975; ROSE-ACKERMAN, 1978)²⁵.

Detalha LOPES:

Partindo desta abordagem, buscou-se entender os impactos da corrupção sobre a alocação de recursos, obtendo-se resultados diversos. Primeiramente, a existência de várias agências governamentais ou servidores públicos prestando um mesmo tipo de serviço ou provendo um mesmo bem público poderia levar à redução da corrupção, devido à competição entre esses agentes públicos pela quantidade de renda disponível (ROSEACKERMAN, 1978). De maneira antagonica, adicionando-se ao quadro um governo central fraco, a existência de “múltiplas burocracias não coordenadas” geraria excesso de extração, com efeitos negativos sobre os investimentos e, indiretamente, sobre o crescimento econômico. Adicionalmente, por se tratar de atividade ilegal e demandar confidencialidade, as atividades corruptas acabariam por distorcer ainda mais a alocação de recursos, em direção a investimentos em que a apuração de

²⁴ Obra citada em LOPES como BECKER, G. Crime and Punishment. *Journal of Political Economy*, v. 76, n. 2, p. 169-217, 1968.

²⁵ Idem., p. 20

custos e a detecção da corrupção fossem mais complexas (ao fim. SHLEIFER; VISHNY, 1993; MAURO, 1998).

Há, ainda, linha teórica que compreende a corrupção com base na “teoria dos jogos”²⁶, em que agentes públicos e privados interagem, em modelos de informação perfeita, assimétrica ou imperfeita em ambos os lados, na definição de um pagamento ilegal em troca de um bem ou serviço público. Como resultado, por exemplo, são evidenciadas as relações entre o salário dos agentes públicos e seu poder decisório (CADOT, 1987), e entre o número de agentes privados demandando vantagens e a ocorrência de corrupção (MACRAE, 1982).

É de se destacar que o momento histórico, e até os acontecimentos locais, influenciam e devem influenciar na conceituação do fenômeno. Porém, certo que as abordagens singelamente mencionadas bem demonstram que a complexidade das relações humanas e os avanços sociais induzem ao aprofundamento do instituto, até porque também se desenvolvem, ainda que não suficientemente, alguns mecanismos de controle.

Nesse crescente de complexidade de relacionamentos públicos e privados, teríamos, teoricamente, maior desenvolvimento na detecção da corrupção.

Entretanto, tal não é necessariamente verdadeiro, cabendo mencionar, como abaixo se verá, que pensadores seculares aprofundaram-se mais na conceituação do mal social do que hoje se percebe na maioria dos ambientes acadêmicos, em especial jurídicos.

I.c.8 A abordagem de Maquiavel

Na linha da compreensão histórica do fenômeno da corrupção, como mencionado no tópico anterior, vale retirar de prodigiosas fontes textuais colhidas, passagens de interessantes estudos sobre o pensamento de *Maquiavel*, aproximando-o até de *Montesquieu*, justamente pela identificação conceitual do instituto “corrupção” como um mal.

De fato, em interessante tese tendo como objeto a obra da Maquiavel, em especial *DISCURSOS* e *O PRÍNCIPE*²⁷, o Autor, José Antônio MARTINS, identificou que, para aquele, no campo da política, os Estados, na medida em que são corpos políticos, estão submetidos à ação da natureza:

²⁶ Idem, p. 20

²⁷ MARTINS, José Antonio. *Os fundamentos da república e sua corrupção nos Discursos de Maquiavel*. 2007. 196 f. Dissertação (Doutorado em Filosofia) – Universidade de São Paulo, São Paulo, p. 182

No caso das repúblicas, a corrupção ocorrerá em algum momento, pois não é possível que permaneçam em pé diante de tantas tribulações e sem o conflito elas não tem força e vigor. Maquiavel primeiramente destaca a impossibilidade do “girar-se infinitamente”, do transforma-se sem fim de uma república; ela não pode passar por tantas transformações em seus fundamentos e permanecer com vigor e força. Logo, não é possível à república modificar-se tanto, precisa conservar uma certa estabilidade. Por outro lado, os conflitos políticos, motor e força para a criação de novas leis e ordenamentos da cidade, não podem ser abolidos simplesmente. Então, seja como for, por qualquer uma das alternativas expostas, a corrupção nas repúblicas chegará em algum momento, obrigando a tomada de alguma decisão. No limite, sendo a corrupção um evento certo para todo corpo natural, tudo indica que ela certamente agirá sobre a república, implicando um novo movimento, uma mudança na sua constituição política.

Todavia, aqui termina a esfera necessária da força da natureza: a corrupção é o dado certo do movimento natural do corpo político. A partir desse ponto é que se abre a esfera humana do processo. Defronte à corrupção, cabe aos homens escolher qual o melhor remédio, construir sua alternativa. A natureza não rege todo o processo, os homens podem exercer seu poder sobre a metade dos destinos, como nos lembra o Príncipe²⁸.

Veja-se, pois, que em se estudar alguma obra de Maquiavel, o fenômeno da corrupção não só se identifica como presente, mas também merece tratamento aprofundado, como elemento negativamente constante no desenvolver do “Estado”.

À interessante análise cabe acrescentar outra fonte, que relaciona Maquiavel á Montesquieu, tendo cerne na preocupação com a corrupção. É que, e como supra referido, para os seculares pensadores, importa estudar a corrupção. E não só isso, dar-lhe adequada conceituação é pressuposto ao correto tratamento do problema.

De fato, se bebe em TELES²⁹ passagens questionadoras como as RENATO JAIME RIBEIRO³⁰, quando pondera: *Qual é a sua idéia de corrupção? [...] a corrupção era termo mais abrangente, designando a*

28 MARTINS, op. cit., p. 183

29 TELES, Idete. *Poder, paixão e corrupção no Estado*. 2008. 111 f. Dissertação (Mestrado em Filosofia) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.

30 Idem, p. 13

degradação dos costumes em geral [...] Como a corrupção veio a se confiar no furto do bem comum? Talvez seja porque, numa sociedade capitalista, o bem e o mal, a legalidade e o crime acabam referidos à propriedade. Por analogia com a propriedade privada, o bem comum é entendido como propriedade coletiva - e até como bem condominial, aquele do qual cada um tem uma parcela, uma cota, uma ação [...] há certos “bens” que só ela produz e que não podem ser divididos: virtudes, direitos e uma socialização que não só respeita o outro como enriquece, humanamente, a nós mesmos [...]. Pensar o mau político como corrupto e, portanto, como ladrão simplifica demais as coisas. É sinal de que não se entende o que é a vida em sociedade. O corrupto não furta apenas: ao desviar dinheiro, ele mata gente. Mais que isso, ele elimina a confiança de um no outro, que talvez seja o maior bem público. A indignação hoje tão difundida com a corrupção, no Brasil, tem esse vício enorme: reduzindo tudo a roubo (do “nosso dinheiro”)

Como se observa nas obras citadas, há, atualmente, uma concepção de corrupção reduzida, restrita ao termo ROUBO e que se distânciava das concepções de Maquiavel e Montesquieu, em que a corrupção no Estado atinge proporções bem mais vitais e profundas na vida do cidadão e do Estado.

Veja-se, pois, que quanto á compreensão da corrupção, tanto Maquiavel como Montesquieu, apesar do distanciamento ideológico que lhes é notório, entendiam muito mais que simples desvio patrimonial, pois, para ambos, a corrupção “*abala, aniquila e pode até destruir completamente o Estado vigente*”³¹.

Assim, a corrupção lhes seria mal político, pois são os valores de mesma natureza que se põem em risco. Comunidade, coletividade, confiança, respeito, esperança, *virtù*/virtude e justiça são bens políticos, bens do cidadão e justamente tal é usurpado pela corrupção.

TELES ressalta ainda³² que Montesquieu atribui a corrupção do povo à corrupção primeiramente dos princípios, daquilo que mantém o governo, pois os princípios são a base do governo e a corrupção se afastará à medida que tais princípios forem preservados. Em uma mesma direção, Maquiavel atribuiria as “falhas” à corrupção do povo, a partir da corrupção daquilo que corresponderia aos princípios em Montesquieu, ou seja, aos príncipes, ou governantes. Teríamos, assim, outra nota de semelhança no estudo da corrupção pelos notórios pensadores.

Veja-se: *As falhas dos povos têm origem nos príncipes. Os reis não se devem queixar das faltas cometidas pelo povo que governam, as quais sempre se originam, na sua negligência, ou refletem uma falha do próprio soberano. Se*

31 TELES, op. cit., p. 13.

32 Idem, p. 101.

*percorreremos a história dos povos que estão hoje marcados pelos furtos e outros vícios semelhantes, veremos que responsabilidade é sempre de quem governa, cujo caráter se parece ao dos súditos [...]. Os povos têm os olhos sempre voltados para os governantes; o seu exemplo é para eles uma lei*³³.

Por outro lado, se aproximam também os Autores ao perceber que o ser humano também é peculiarmente vulnerável às “facilidades” da corrupção:³⁴

É preciso desconfiar dos homens. Esse é um imperativo que certamente se aplica a Maquiavel e a Montesquieu. Ambos vêem o homem enquanto um ser frágil, vulnerável e com sérias inclinações à corrupção, devido às suas imperiosas paixões negativas. Assim, a política deve partir do pressuposto de que o homem está sempre sob suspeita, representa um perigo potencial à estabilidade do Estado e esse último deve sempre desconfiar do homem e criar antecipadamente os diversos mecanismos capazes de abrandar a natureza humana corruptível.

Em suma, o poder, as paixões e a corrupção são três faces da mesma moeda: a da política. E para enxergar verdadeiramente a política em sua amplitude máxima é necessário perceber, conhecer e prudentemente conduzir, canalizar ou educar essas faces da política. Essa é uma tarefa que foi reservada justamente à face do poder e, conseqüentemente, àquele que tem o poder. Sem esquecer que o que tem o poder também tem as paixões, sendo profundamente vulnerável à corrupção.

Na mesma linha, e de maneira geral, certo ainda que se faz, na obra base, comparativo do tratamento que os dois pensadores dão, também á moral e religião e á paixão, tudo conceitualmente relacionado á corrupção e á política.

Sucintamente, moral e religião só fariam parte da política enquanto instrumentos de poder, isto é, a religião e a moral não estão *na* política, mas estão *para* a política e servem ao poder.

Já o homem não seria definitivamente um ser político, mas tornar-se-ia um pelo simples fato de ser humano. Ou seja, por ser o homem resultante de condições externas e internas que vão desde sua posição geográfica e climática até sua permanente tensão entre paixões, conclui

33 Idem, p. 102.

34 TELES, op. cit., p. 103.

para si mesmo que o melhor é ser um cidadão político, pois é a política que possibilita e/ou facilita a vida do homem em sociedade.

Paixão seria um paradoxo da política³⁵. Nela a política encontraria seu elemento movente, mas é a mesma que corrompe aquilo que se visa com a política. Portanto, a paixão é inerente à política, em relação de simbiose. E o equilíbrio, a justa medida, a ponderação que os seres políticos buscam entre a política e a paixão é um infinito desejo que por vezes encontra êxito e por outras tantas encontra fracasso, e um dos mais destruidores certamente é a corrupção.

Então³⁶, o que é próprio da política? O conflito ou o consenso? A paz ou a guerra? A razão ou a paixão? O que se conclui, especialmente a partir de Maquiavel e Montesquieu, é que no cerne da política está certamente o enfrentamento, a tensão constante. Seja o enfrentamento de ideias, de ideais, de interesses, de paixões, de sonhos ou de utopias. O que está no cerne da política é o que a paixão e o poder, acompanhados inevitavelmente da corrupção, podem, impelem, obrigam ou direcionam.

A política, pois, é o espaço da contradição própria de homens, ávidos de poder, impelidos por paixões e substancialmente susceptíveis à corrupção.

Em suma, e para não nos alongarmos sobremaneira na percepção histórica da corrupção, veja-se que até pensadores ideologicamente tidos como distantes na análise e concepção do Estado, podem ser aproximados na uníssona preocupação com a corrupção, principalmente em suas causas e efeitos na condição humana.

É isso que se quis demonstrar aqui, além da necessária relação, natural ao ambiente político, de moral, religião, paixões e Estado, tudo a bem demonstrar que o fenômeno da corrupção está longe de ser meramente jurídico e, conseqüentemente, longe de ter na ciência jurídica todas as suas soluções.

De qualquer forma cabe, ainda, a contribuir com a maior abrangência possível da percepção e conceituação da corrupção, tratá-lo, sucintamente, em alguma perspectiva sociológica.

1.c.9 A Corrupção como fenômeno sociológico³⁷

Extremamente importante é a compreensão de que o mal estudado pode ter sua percepção alterada conforme elementos sociais, dados culturais, geográficos e históricos.

35 TELES, op. cit., p. 106.

36 TELES, op. cit.

37 GRANOVETTER, Mark. A construção social da corrupção. *Política & Sociedade*. Florianópolis, v.5, n.9, out. 2006.

De forma ainda limitada, tentar-se-á, forte em interessante tese de MARK GRANOVETTER, perceber, pelo menos, que o *status* social relativo às partes na troca social tem papel relevante na compreensão da corrupção.

Assim, e por exemplo, pode ser considerado inadequado retribuir apressadamente um convite para jantar ou fazê-lo numa modalidade errada (por exemplo, em dinheiro). Embora a maior parte dos indivíduos normalmente socializados saiba disso, é interessante analisar por que estas ações ofendem. Tais casos, na verdade, dizem respeito à mesma questão: gestos tal como um convite para jantar implicam uma pretensão de igualdade social, e traduzem a intenção de que façam parte de futuras relações sociais e troca de favores. Uma retribuição muito apressada ou formatada em dinheiro sugere rejeição desta relação continuada e de igual status. Isto leva a algumas discussões gerais sobre as circunstâncias nas quais as trocas são consideradas corruptas.

LARISSA LOMNITZ³⁸ discorre sobre o sistema refinado de troca de favores da classe média chilena em meados do século XX (LOMNITZ, 1971; 1988). As regras de reciprocidade eram complexas e sutis, restando nítidos, porém, limites em relação a como os favores deveriam ser retribuídos: “[...] *propostas sexuais feitas por um homem como resultado de um favor feito a uma mulher eram vistas como um comportamento extremamente grosseiro*”, e a reciprocidade “[...] *não inclui presentes tangíveis, e definitivamente exclui dinheiro*”. A razão é que “[...] *oferecê-los seria considerado uma ofensa pessoal entre iguais sociais*” (1971, p. 96). E conclui: *Aceitar um suborno é um reconhecimento de inferioridade social, tal como aceitar uma gorjeta ou uma gratificação* (1988, p. 44).

Daí que, para GRANOVETTER³⁹, se aceitar um suborno é reconhecer inferioridade social, então um fator que afeta a extensão da corrupção é o padrão de diferenciais de status existente entre grupos cujas trocas estão tipicamente implicadas na corrupção, como, por exemplo, entre servidores do governo e atores econômicos privados.

Ressalta-se no estudo, ainda, que o acima referido não limita o suborno apenas entre desiguais socialmente. Entre iguais socialmente também ocorre, mas iria contra a natureza da interação social normal, exigindo maior gerenciamento, amortecimento extensivos, com maior custo, complexidade e habilidade. LOMNITZ exemplifica com o México⁴⁰, no qual se verificou que quando indivíduos de igual status precisam

38 GRANOVETTER, op. cit., p. 18.

39 Idem. p. 19.

40 Idem. p. 20.

corromper, a “troca” era conduzida por intermediários chamados *coyotes*., poupando os iguais socialmente de terem de se encontrar pessoalmente.

Parece-nos, no entanto, limitada a análise feita. Porém, certo que as passagens acima visaram apenas trazer á discussão a configuração das redes sociais e das diferenças de status social como outros elementos que influenciam na configuração da corrupção.

Isso porque, de fato, as diferenças entre os que precisam de favores e os que estão em condição de oferecê-los, numa economia, pode determinar as modalidades, os custos e a probabilidade de estes favores serem oferecidos. Estudar estes processos sem a compreensão destas forças é se privar dos determinantes causais mais importantes do corromper.

A toda evidência o estudo da corrupção na perspectiva sociológica poderia ser muito melhor desenvolvido e exemplificado, não comportando, porém, o presente texto, a abrangência horizontal e vertical necessárias.

De qualquer forma, mencionada a faceta sociológica da corrupção, caminhemos, partindo para a verificação conceitual de elementos necessariamente próximos ao estudo da corrupção.

I – C - 10 Noção de Accountability e de Improbidade

Na conceituação do fenômeno da corrupção, um termo relaciona-se á noção de responsabilidade na gestão de bens públicos: *Accountability*.

*Accountability*⁴¹ é, pois, entendida, como a capacidade de prestar contas e de assumir a responsabilidade sobre o uso de recursos, podendo ser classificada em três tipos no ambiente Estatal: política, administrativa e social.

Mas cabe observar que tal não afasta sua verificação em corporações empresariais (principalmente quando tem responsabilidade social), com utilização dos mecanismos da *accountability* em seus modelos de gestão, tanto para o controle interno, quanto para o controle nas relações entre Estado e sociedade civil.

Voltando aos tipos, teríamos:

- *Accountability política*, ligada ao exercício dos direitos políticos, como as eleições, também conhecida por *accountability* vertical;

- *Accountability administrativa*, utilizada como forma de controle do Estado perante as informações e ante o poder dos burocratas. Esse é mais um mecanismo interno do Estado, também podendo ser classificada

41 CHRISPIM, Raquel. *Responsabilidade Social Empresarial na prevenção e combate à corrupção: uma iniciativa que pode reformular a relação entre empresas e estados?* 2007. 104 f, Dissertação (Mestrado em Ciências Humanas: Sociologia) – Instituto de Pesquisa do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro. p. 49.

como *accountability* horizontal, pela interação entre os entes Estatais (Executivo, Legislativo e Judiciário). Alguns mais especificam o termo em “*accountability horizontal designada*”, por ser a que cria mecanismos como *ombudeman*, auditorias, controladores, conselhos e funções similares, legalmente encarregadas de supervisionar, prevenir, delatar e promover sanção de ações ilegais das agências do Estado;

- *Accountability social*, voltada, especialmente, para a relação entre atores sociais e políticos, mas não exclusivamente no processo eleitoral. São ações individuais e coletivas da sociedade, como denúncias de irregularidades a ativar organizações sociais e a imprensa. Porém, nota diferencial seria a inexistência de meios diretos para aplicar sanções.

Não há dúvida, pois, que o fomento á *accountability*, sua percepção e sua cobrança, contribuem á inibição da malversação do erário, no que pode ser entendido como mais uma das facetas da corrupção.

De outro lado, conceito também umbilicalmente relacionado á corrupção é o de *improbidade*⁴², ou melhor, da falta de probidade na Administração.

Trata-se, forte ainda nas citadas referências bibliográficas, de uma percepção do mesmo fenômeno comportamental, mas na perspectiva jurídica.

E, dentro dessa seara, com viés político-administrativo, também administrativo-disciplinar e, em ambos os casos, diferente da conceituação criminal. Frise-se que diferente não quer dizer completamente afastado, razão pela qual o conceito em si, ou melhor, a identificação das condutas em si, na análise jurídica, passa e tangencia áreas diversas

Importa acentuar, *ab initio*, que o ímprobo é desonesto, age sem a moralidade necessária. Um agente público é ímprobo quando age fora dos padrões da ética da responsabilidade a ele impostos em virtude do cargo que ocupa e das atribuições públicas a ele conferidas.

FÁBIO MEDINA OSÓRIO (*Teoria Da Improbidade Administrativa: Má Gestão Pública - Corrupção - Ineficiência*. RT) parte do conceito de moralidade para chegar ao de improbidade, asseverando que a moralidade administrativa, dentro de uma concepção mais objetiva, é um princípio constitucional que guarda autonomia em relação à legalidade *stricto sensu*, com caráter plenamente vinculante, que direciona os agentes públicos aos deveres, dentre outros, de probidade, honestidade, lealdade às instituições, preparo funcional mínimo no trato da coisa pública, prestação de contas, eficiência funcional, economicidade.

⁴² BOTELHO, Ana Cristina M. de P. *Corrupção política: uma patologia social*. 2008. 274 f. Dissertação (Mestrado em Direito Público) – Instituto Brasiliense de Direito Público, Brasília. p. 222

MARCELO FIGUEIREDO⁴³ toma por base as raízes etimológicas, nos seguintes termos: “*Do Latim improbitate. Desonestidade. No âmbito do Direito, o termo vem associado à conduta do administrador amplamente considerado. Há sensível dificuldade doutrinária em fixarem-se os limites do conceito de „improbidade”*”. Assim, genericamente, comete maus tratos à probidade o agente público ou particular que infringe a moralidade administrativa.

Cabe perceber que o Texto Constitucional apresenta o conceito de improbidade administrativa diferente do de imoralidade administrativa, estando o primeiro contido nos arts. 15, V, e 37, § 4º, e o segundo nos arts. 5º, LXXIII, e 37, caput.

O professor JOSÉ AFONSO DA SILVA, no notório Curso de Direito Constitucional Positivo, ensina que moralidade administrativa é definida como princípio da Administração Pública (art. 37 da CF/88), não podendo ser considerada moralidade comum, mas moralidade de feição jurídica. A probidade administrativa, por sua vez, é espécie do gênero, vez que é forma de moralidade administrativa, que mereceu especial consideração pela Constituição de 1988, que prevê a punição do ímprobo com a suspensão dos direitos políticos (art. 15, inciso V da CF/88), dentre outras sanções. Destarte, consiste a probidade administrativa no dever de o agente público servir à Administração com honestidade, procedendo no exercício de suas funções sem aproveitar os poderes ou facilidades delas decorrentes em proveito pessoal ou de outrem, a quem queira favorecer.

Daí, em nosso sentir, a clara aproximação axiológica dos conceitos de corrupção e de improbidade, além de *Accountability*, o que justificaria os presentes parágrafos.

Isso porque, e tal pode ser tido como aspecto cognitivo essencial do presente texto, o que se quer e ter uma melhor dimensão do fenômeno da corrupção para melhor se viabilizar, no futuro, os mecanismos adequados a seu combate.

I – C – 11 Corrupção e a Tolerância Brasileira⁴⁴

Minimamente compreendido o fenômeno da corrupção, inegavelmente algo histórico e constantemente presente no desenvolver das relações humanas entre si e entre estes e as instituições, criadas

⁴³ Idem. p. 223.

⁴⁴ FILGUEIRAS, Fernando. *A tolerância à corrupção no Brasil: uma antinomia entre normas morais e prática social*. Opinião pública, Campinas, v.15, n.2, nov. 2009.

por estes, certo que já cabível tentar compreender a gravidade do tema quando se fixa como *locus*, o Estado Brasileiro.

É que, forte não só nas teses referidas, mas também em toda e qualquer Revista semanal de informações ou Jornais diários, casos de malversação de recursos públicos, uso indevido da máquina administrativa, redes de clientelas e tantas outras mazelas configuram uma sensação de mal-estar coletivo, em que sempre olhamos de modo muito céptico os rumos que a política, no Brasil, tem tomado. Clamor moral, instabilidade, não utilização do Parlamento, do Executivo e do Judiciário para questões senão os escândalos surgidos, precocemente aparecem como temporárias barreiras à efetiva implementação de políticas públicas.

Porém, logo tudo se esquece, contribuindo á sensação de impotência por parte da sociedade; a corrupção é, pois, tolerada.

E essa sensação gera concepções de senso comum acerca de uma natural desonestidade do brasileiro, com caráter duvidoso e que, a princípio, não se nega a levar algum tipo de vantagem no âmbito das relações sociais ordinárias.

Em verdade, pesquisa aqui já referida indicou que há, pelo menos, certa despreocupação com a desonestidade de maneira geral.

Culpa-se, em regra, nossa construção estatal histórica, de colônia portuguesa, com o não incentivo ao desenvolvimento cultural e o viés explorador do agente político.

Para FILGUERAS⁴⁵, toda essa visão representaria um “*projeto de interpretação do Brasil fornecido pela vertente do patrimonialismo*”, que tenderia a tomar esse pressuposto como característica antropológica.

Diz ainda que essa posição contraditória do cidadão comum em relação à corrupção acarreta um contexto de tolerância, fazendo com que indivíduos tomem atitudes em que prefiram aderir a esquemas de corrupção a afirmar valores. De outro lado, dados mostrariam⁴⁶ que esse mesmo cidadão comum é capaz de reconhecer valores morais fundamentais e, consensualmente, reconhecer que esses valores são importantes na dimensão da sociabilidade e da política.

Concluiu o citado Autor, então, que⁴⁷:

Isso ocorre, do ponto de vista normativo, pela cisão entre valores e necessidades, configurando juízos muitas vezes assentados em uma

⁴⁵ FILGUEIRAS, op. cit., p. 2.

⁴⁶ Idem. p. 33.

⁴⁷ Idem.

visão agonística da vida, sem perceber a necessidade de concepções mais amplas de vida republicana. Essa posição da cidadania, tendo em vista o problema da corrupção, tem por consequência reduzir a accountability do sistema político, ao enfraquecer o sistema de fiscalização em relação às atividades das instituições políticas. Falta, nesse sentido, uma noção mais ampla de público a partir da qual se deve pensar o tema da corrupção não apenas no plano das instituições formais da democracia, mas na ideia de vida democrática.

No que diz respeito à corrupção, constata-se que não basta uma mudança do aparato formal ou da máquina administrativa do Estado propriamente dita, mas reforçar os elementos de uma cultura política democrática que tenha no cidadão comum, feito de interesses, sentimentos e razão, o centro de especulação teórica e prática para uma democratização informal da democracia brasileira. Os avanços das reformas da máquina pública, nas duas últimas décadas, são inegáveis, com o reforço da transparência. Contudo, falta, à democracia brasileira, um senso maior de publicidade, pelo qual a transparência esteja referida a uma ativação da cidadania, à accountability e à participação, sem os quais os esforços de combate e controle da corrupção ficarão emperrados em meio a uma cultura política tolerante às delinquências do homem público.

Daí, e buscando desenvolver a passos mais largos o estudo, necessitamos, na realidade brasileira, de melhor discutir, construir, divulgar e utilizar mecanismos de *controle*.

I – C – 12 O Controle Social da Corrupção

Ultrapassada, minimamente a questão da conceituação e percepção do fenômeno da corrupção, cai-se, como lógico, no campo de sua prevenção e combate.

De fato, é o efetivo controle, combate de tal mal, que se espera e se impõe ao Estado democrático de Direito. No que aqui se propõe, caminharíamos para o estudo do papel do servidor, sua efetiva participação nessa função, que é de todos. E para tanto, como já indicado, pretende-se analisar a relação Servidor x Administração, através do que se denomina em outra ciência humana de comprometimento organizacional.

Porém, antes, cabe indicar o que se compreendeu, no âmbito específico da corrupção, como forma de controle. Na área, importa, sobremaneira, entender o que é controle, e suas várias maneiras e atores.

Ou seja, se previne e se combate a corrupção pelo exercício de controle, que pode ser prévio ou posterior, público ou privado.

Novamente nos socorrendo de estudos já desenvolvidos na área⁴⁸, cabe dizer que findo o período autoritário, vigente de 1964 a 1985, estabeleceu-se proposta de elevar o nível de transparência do Estado Brasileiro, a qual foi incluída na agenda política de controle social. Com a redemocratização, previram-se, constitucionalmente, algumas formas de controle social, tais como as descritas no artigo 31, §§ 2º e 3º e no artigo 74 da CF/88, respectivamente.

Nesse contexto, transparência estatal significava dar ao cidadão possibilidade de acesso às informações governamentais. Parte-se do fundamento de que a maior eficiência advém de um regime político democrático e transparente, no qual a cobrança da ética e da transparência na condução dos negócios públicos torne-se essencial.

Assim, no intuito de atender as demandas de ética, transparência e probidade na administração pública, a Constituição Federal de 1988 atribuiu maiores competências aos órgãos de controle já existentes, bem assim ao Ministério Público, instituindo a moralidade como princípio norteador das ações de todos aqueles que administram ou gerenciam recursos públicos.

O controle social surge, também, como esperança de que, por meio de organizações formais ou informais, a fiscalização das organizações públicas seja efetivamente exercida. Para isso, o acesso à informação mostra-se essencial. Observa-se, no entanto, que fatores como deficiências no nível educacional da população, dificuldades de acesso a dados e informações da esfera pública, insuficiente proteção dos denunciantes, legislação complexa e pouca confiabilidade nos órgãos de controle podem ser causadores de embaraços ao controle social.

Não há dúvida, porém, que melhor desenvolver os mecanismos de controle é melhor se prevenir e se combater a corrupção.

E várias são as formas e os entes que participam da função de controle. Públicos ou privados, tentaremos tangenciar os aspectos que entendemos mais relevantes de cada um dos selecionados á análise.

48 BOTELHO, Ana Cristina M. de P. *Corrupção política: uma patologia social*. 2008, 274 f. Dissertação (Mestrado em Direito Público) – Instituto Brasiliense de Direito Público, Brasília. p. 178.

I – C – 13 CONTROLE SOCIAL EXERCIDO POR ORGANIZAÇÕES NÃO-GOVERNAMENTAIS - ONGS⁴⁹

Certo, pois que as entidades não-governamentais (ONGs) vem se destacando nesse papel de controle e transparência da atuação Estatal.

Cabe-nos citar a Transparência Brasil (www.transparencia.org.br); Movimento pela Ética na Política (www.grupos.com.br/group/mepcuritiba) e o Instituto Ethos (www.ethos.org.br); etc.

A Transparência Brasil é, pois, organização não-governamental fundada em abril de 2000 por um grupo de indivíduos e organizações comprometidos com o combate à corrupção. Um dos seus principais objetivos é ajudar as organizações civis e os governos a desenvolver metodologias e atitudes voltadas ao combate à corrupção. Para tanto, tem como diretriz fundamental ampliar a transparência, além de priorizar ações como levantamentos empíricos sobre a incidência do problema da corrupção em diferentes esferas; criação de instrumentos, disponíveis na internet, que propiciam o monitoramento do fenômeno corrupção; condução de programas de combate à corrupção em parceria com entes públicos.

O Movimento pela Ética na Política é um grupo apartidário, sem fins lucrativos, composto por cidadãs e cidadãos voluntários que têm por objetivo geral contribuir para melhorar a prática da política. Da mesma forma o Instituto ETHOS.

Em termos internacionais, cumpre destacar a atuação da *Transparency International*, com sede em Berlim, na Alemanha⁵⁰. Tem como objetivos aumentar a *accountability* governamental e combater a corrupção nacional e internacional. Tornou-se reconhecida mundialmente por publicar, com periodicidade anual, o Índice de Percepção da Corrupção, que toma por base várias fontes de pesquisa para listar os países mais corruptos do mundo. A *Transparency International* publica também relatório para orientar países a implementar “*Sistemas de Integridade Nacional*” para combater a corrupção.

O trabalho realizado pelas ONGs é de extrema importância para o controle social, mas ainda não ganhou a dimensão que pode atingir. Além de não se conseguir arregimentar colaboradores voluntários em número suficiente, as informações disponíveis ainda não permitem um controle efetivo e consistente.

49 BOTELHO, op. cit., p. 188.

50 BOTELHO, op. cit., p. 189.

Aqui o texto, de imprescindível menção às ONG's, serve também ao estímulo dos interessados a integrar-se á rede de pessoas e entes compromissados com o combate á corrupção que pode partir, por vezes, da simples constatação do mal gerado a toda sociedade.

Como visto, e mais se verá, a corrupção é fenômeno de tantas e tão sérias facetas, que não há falar em solução que não busque compreender cada uma das percepções em seu campo próprio, com auxílio de todos os agentes, públicos ou privados, possíveis.

I – C - 14 Responsabilidade Social Empresarial⁵¹

Na mesma linha do até aqui desenvolvido cabe transcrever passagens de interessante estudo doutrinário que aponta para o papel das entidades empresariais no combate á corrupção, até porque, como exordialmente visto, trata-se de fenômeno bi-setorial, a envolver não só os agentes públicos, por vezes corrompidos, mas também corruptores, como os agentes privados, mais vezes corruptores.

Assim, pois, denomina a Autora o fenômeno da *Responsabilidade Social Empresarial-RSE*⁵² como algo que se desenvolveu no Brasil como uma proposta do empresário como ator social, envolvido nas questões críticas do país, como educação, saúde, cultura, esporte e meio- ambiente.

Não difícil imaginar, pois, que a corrupção surgiria como campo de atuação desse responsável empresariado. E tal Responsabilidade Social se concretiza por modalidades de auto-regulamentação⁵³, até porque estamos a tratar de entes privados, dentre as quais se destacam o Princípio Anti-corrupção do Pacto Mundial e as Ferramentas da Transparência Internacional.

Em 1999, o Presidente nas Nações Unidas, Kofi Annan, lançou, no Fórum Econômico Mundial de Davos, o Pacto Mundial das Nações Unidas. Um instrumento de livre adesão das empresas e organizações civis, para a implantação voluntária de nove princípios de conduta sobre os direitos humanos, trabalho e meio ambiente. Em 2004, foi incorporado o décimo princípio referente à corrupção. Nele, as empresas trabalham de todas as formas contra a corrupção, incluindo extorsão e suborno.

Segundo o estudo base, com a globalização, as agências mundiais começaram a organizar o mercado. Até então, a cooperação internacional

51 CHRISPIM, Raquel. *Responsabilidade Social Empresarial na prevenção e combate à corrupção: uma iniciativa que pode reformular a relação entre empresas e estados?* 2007. 104 f, Dissertação (Mestrado em Ciências Humanas: Sociologia) – Instituto de Pesquisa do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

52 CHRISPIM, op. cit., p. 8.

53 Idem. p. 63

não era tema de suas agendas e o setor privado olhava displicentemente para esse assunto. Logo após o fim da Guerra Fria, se tornou eminente a promoção de organismos internacionais, até porque, em menos de uma década, as “democracias de mercado” aumentaram em mais de 60%, ampliando significativamente os mercados externos. Os organismos internacionais, a exemplo do Bando Mundial, perceberam que no contexto da globalização, a transparência e as ações anticorrupção poderiam contribuir para o desenvolvimento de um país e para a efetiva organização de seu mercado, principalmente no que se refere à competitividade.

Prova disso estaria em uma pesquisa realizada em 1997 pelo Fórum Econômico Social, denominada “*Global Competitiveness Survey*”⁵⁴, na qual participaram três mil empresas de 59 países. A pesquisa revelou que as empresas afetadas pela corrupção tendem a investir muito tempo e recursos negociando permissões, licenças e impostos.

Como em qualquer reforma institucional, o desafio está em implantar e associar a transparência com a *accountability*. Os benefícios da transparência ou da “livre informação” são evidentes quando realizados com eficiência, assegura Kaufman (ao fim. 2002). Ela pode reforçar a independência e a integridade financeira institucional, promover debate público e facilitar a identificação dos pontos fortes e fracos dos governos e empresas. A transparência pode também prevenir abusos, má administração e corrupção. Conseqüentemente, mídia e sociedade civil também ficam hábeis para abraçar a *accountability* e as práticas das instituições governamentais e privadas. “*Por instância, se o público pode entender o que faz uma instituição, desenvolve-se uma confiança democrática*”, assegura Kaufmann.

Assim, resultados de pesquisas de impacto da corrupção levaram agências mundiais a enfrentarem o problema em parceria com as empresas. Além disso, na medida em que os sistemas se mostram frágeis, ineficientes e os custos financeiros advindos da corrupção, mostram-se impeditivos ao próprio desenvolvimento econômico, alguns organismos internacionais, a exemplo do Banco Interamericano de Desenvolvimento, passam a dar apoio logístico aos países que se mostram dispostos a enfrentar a corrupção, promovendo alocação de recursos para programas especiais com tais finalidades.

Daí se compreender e se justificar a responsabilidade social empresarial.

Porém, mas ainda na perspectiva empresarial, alterando-nos

54 Idem. p. 95.

de fonte, cabe mencionar curiosa reportagem publica na *Revista Época*⁵⁵ da semana de 18.11.2012, da qual se retira que, a partir desse estudo da Transparência Internacional, há vínculo entre a maior percepção de corrupção e o grau de intervenção do Estado na economia.

De início parece-nos lógica a percepção, agora empiricamente auferida, ainda que o próprio texto indique que existem relevantes exceções. É que se menos Estado há, menos corrupção com algo público pode ocorrer, o que está longe de significar ética na atividade econômica.

Nesse ponto cabe mencionar, fazendo contraponto o estudo de doutoramento de ARY RAMOS DA SILVA JÚNIOR⁵⁶, para o qual as ideias neoliberais acreditavam que o centro das crises do capitalismo era o excessivo papel dos Estados Nacionais, que ao intervirem no sistema econômico acabavam criando instabilidade e inibindo o investimento, gerando ineficiência e reproduzindo crises constantes.

Segundo a concepção neoliberal questionada por SILVA JUNIOR, o Estado seria, por natureza, ineficiente. E essa ineficiência se apresentaria através de um protecionismo exacerbado, que punia os consumidores em detrimento dos empresários, que tinham no Estado um agente para protegê-los da concorrência internacional. O Estado, ao intervir na sociedade, criava uma burocracia ineficiente e com inúmeros trabalhadores, criando uma massa de funcionários públicos improdutivos e ineficientes, cujos custos financeiros eram imensos, o que agravava a crise fiscal e financeira do Estado Nacional. A solução preconizada pelo neoliberalismo era, então, a retirada do Estado da economia, abrindo espaço para a atuação do mercado, que segundo sua visão, pela racionalidade, era o agente fundamental e imprescindível para conduzir as economias para o crescimento da economia e, para um posterior desenvolvimento econômico que traria melhoria nos indicadores sociais.

Porém, diz SILVA JUNIOR⁵⁷ que a adoção dos princípios neoliberais na América Latina teria trazido resultados parecidos entre as economias da região, sendo um dos mais inquietantes a relação entre as políticas liberalizantes e a corrupção.

Isso porque nos países que sabidamente implantaram as medidas neoliberais, presidentes terminaram seus mandatos acusados e investigados por corrupção; outros sequer terminaram, como o brasileiro Fernando Collor de Mello e o venezuelano Carlos Andrés Perez e outros

55 Periódico Semanal – 18.11.2012.

56 SILVA JÚNIOR, Ary R. da. *Neoliberalismo e corrupção: análise comparativa dos ajustes neoliberais no Brasil de Fernando Collor (1990-1992) e no México de Carlos Salinas (1988-1992)*. O incremento da corrupção e seus custos sociais. 2006. 308 f. Dissertação (Doutorado em Sociologia) – UNESP, Araraquara

57 SILVA JÚNIOR, op. cit., p. 13

afastados da vida pública, como Carlos Salinas de Gortari, no México, Alberto Fujimori, no Peru e Carlos Menem, da Argentina.

Daí concluir que:

No período da Guerra Fria, conflito entre os dois grandes blocos mundiais, capitalistas e comunistas, as preocupações com a corrupção eram praticamente inexistentes, tanto do lado dos Estados Unidos como do lado da União Soviética, países líderes do conflito ideológico em curso. Isso porque estes países se utilizavam de todos os instrumentos disponíveis para ganhar do oponente, mesmo que os métodos não fossem os mais honestos, crimes, violência, assassinatos, golpes de Estado e corrupção era largamente utilizada como forma de manter seus opositores afastados e com isso, garantirem seus interesses.

[...]

Com o desmoronamento da União Soviética, o fim da Guerra Fria e a posterior adesão dos países comunistas ao regime capitalista, somados ao processo em curso de globalização dos mercados, onde a concorrência assume um papel fundamental dentro da sociedade e as economias passam a intensificar a luta de preços para ganhar mais espaço do concorrente, a corrupção passou a ser vista de forma diferente, como um entrave ao processo de expansão dos mercados, foi a partir daí, que os países e organizações multilaterais passaram a colocar o combate à corrupção como uma das medidas prioritárias para o melhor funcionamento do sistema econômico.⁵⁸

Daí o contraponto á citada reportagem do periódico semanal, embasada em pesquisa de âmbito supranacional, já que acreditar que a corrupção estaria diretamente ligada ao excesso de intervenção na economia dos Estados Nacionais e que a solução seria a privatização, a abertura econômica e a desregulamentação de suas estruturas produtivas, seria insuficiente.

As políticas neoliberais, constatou o Autor, não diminuiram a corrupção, como pregava o Banco Mundial, mas, de fato, mudou muito os países latino-americanos, principalmente Brasil e México, evidenciando a pobreza de suas populações e a corrupção generalizada.

Veja-se, pois, que a perspectiva empresarial do combate á corrupção está umbilicalmente relacionada á própria postura Estatal na seara econômica e, ainda que não se concorde com a direta relação entre intervenção e maior ocorrência do fenômeno da corrupção (caberia

⁵⁸ SILVA JÚNIOR, op. cit., p. 289.

distinguir ocorrência de percepção, porém cansaria o leitor), certo que tem o empresário imprescindível papel, até como causador ou não, e respectivamente, responsável ou não, pelas mazelas sociais decorrentes do mal estudado.

I – C – 15 A Imprensa e o Combate à Corrupção

Até porque mencionada Reportagem de periódico como forma de se discutir a corrupção, suas causas e conseqüências, cabe aqui tangenciar o relevantíssimo papel que a mídia exerce no efetivo combate daquela.

“Bebendo” ainda nas referidas fontes⁵⁹, resta mencionar que em março de 2006, no transcurso do “Seminário Internacional: Corrupção e Sociedade”, realizado em Florianópolis/SC, destacou-se o papel da Imprensa no Combate à Corrupção, oportunidade em que se defendeu a ampla disponibilização das informações públicas obtidas pela Imprensa, para subsidiar o controle social das gestões governamentais.

Salientou-se, na ocasião, que não se deve focar a atuação da Imprensa tão-só na denúncia de casos que envolvam corrupção, mas também no apontamento de soluções, na motivação e na mobilização da sociedade no combate às irregularidades com dinheiro público. Mencionou-se que o jornalismo deve informar os cidadãos dos seus direitos, mas, também, dos seus deveres, ocasião em que se frisou que o livre acesso às informações é o melhor remédio contra a corrupção. Nesse contexto, o que se deseja é que cada vez mais a sociedade exija dos entes públicos o cumprimento eficiente de suas funções institucionais e sociais e que a Imprensa exerça papel destacado nesse contexto, pelas amplas possibilidades informativas de que dispõe.

Destarte, a atuação da Imprensa exerce papel de destaque, quando se fala em controle social da corrupção. Mas, como visto, muito há de se evoluir em termos de trato da informação e compromisso com a verdade, talvez fruto de um necessário distanciamento entre o empresariado da mídia e os grupos políticos dominantes.

Cabe reforçar que ultrapassado período limitador vivido no Brasil, principalmente quanto ao exercício das liberdades públicas, o constituinte conferiu ampla proteção à prerrogativa da expressão dos pensamentos, opiniões e práticas religiosas, livremente e por qualquer meio, como forma de manter a dignidade da pessoa humana.

Dessa maneira, para exercer seu relevante papel de controle social, a Imprensa dispõe de um instrumento poderoso a seu favor, que é a previsão constitucional de 1988, contida no art. 220, *caput*, qual seja:

59 BOTELHO, Ana Cristina M. de P. *Corrupção política: uma patologia social*. 2008. 274 f. Dissertação (Mestrado em Direito Público) – Instituto Brasiliense de Direito Público, Brasília. p. 200.

A manifestação do pensamento, a criação, a expressão e a informação, sob qualquer forma, processo ou veículo, não sofrerão qualquer restrição, observado o disposto nesta Constituição.

E mais, diz §1º do mesmo artigo: *Nenhuma lei conterà dispositivo que possa constituir embaraço à plena liberdade de informação jornalística em qualquer veículo de comunicação social.*

Dáí, pois, ter a Imprensa, de maneira geral, protagonismo no combate á corrupção não passando ao Constituinte desapercibida a necessidade de se contar com tal agente nessa meta Republicana, tanto que a armou de garantias de defesa das mais relevantes e menos excepcionadas no ambiente democrático.

Resta, porém, que tal papel seja exercido de forma consciente e responsável pelos seus próprios componentes o que, infelizmente, parece não ocorrer em algumas situações, eis que utilizada como forma de imposição de entendimento político, até porque exatamente tais instrumentos de controle social, tem gerenciamento e até propriedade pelos mesmos grupos políticos que deveriam ser, por aqueles meios midiáticos, controlados.

I – C – 16 Sistema Público de Combate á Corrupção

No presente tópico, iniciaremos rápidas considerações acerca dos entes públicos diretamente envolvidos no dever agir estatal de combate á corrupção.

Antes, porém, um único parágrafo para explicar que o cidadão, individualmente considerado, participa de todas as formas de controle já delineadas, tendo também papel provocador de atuação dos entes públicos envolvidos, além de mecanismos próprios de controle como voto e ação popular, á frente discriminados. Assim, se não terão no presente estudo um tópico próprio, certo que, em verdade, está o cidadão, em todos facultado a atuar.

Voltando, então, ao que podemos chamar de Sistema público de Combate á Corrupção, temos especialmente considerados entes cuja atribuição constitucional se coadunam com a necessidade apresentada á sociedade, ou seja, controle e responsabilidade dos atos Estatais.

Diversos são os entes envolvidos sendo, de forma genérica, combater a corrupção, dever de todos. Como similitude nas demais esferas da federação, tanto a Advocacia-Geral da União –AGU - como a Controladoria-Geral da União – CGU – como o Tribunal de Contas da União – TCU - como o Tribunal de Conas da União – TCU – como, por fim, o Ministério Público da União têm o dever, decorrente da necessária implementação do paradigma do Estado Democrático de Direito de não

só atuar em suas competências constitucionais e legais, que às vezes se misturam, mas também de internamente em seus atos e procedimentos, obedecer e fazer obedecer os ditames da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, da probidade administrativa, tudo com o fim máximo de adimplir os objetivos da República.

Certo que, como citado, nesse sistema público de combate à corrupção alguns papéis se misturam, existindo sim áreas comuns de atuação, o que hoje é positivo ao combate à corrupção ante carências diversas dos mesmos entes, mas que, nos parece o ideal, venham a ser melhor delineadas, especificadas, pois é a especialização, com interlocução e diálogo, que permitirá aprofundamento e melhoramento nas atuações, evitando-se gastos desnecessários e repetição de trabalho.

De qualquer forma, e ainda, nesse tópico, sem se utilizar de qualquer fonte a não ser normativa, poderíamos dividir os papéis dos entes públicos da seguinte forma:

A – Administração diretamente envolvida com a verba pública. Através de Auditorias internas, até por decorrência do princípio da autotutela. Essencialmente preventiva, de acompanhamento da concretização do gasto público. Aqui ganham relevo as atribuições das Consultorias Jurídicas e Órgãos de Assessoria, melhor desenvolvidos quando do estudo da AGU.

B – Administração diretamente envolvida com a verba pública e sua relação com outras administrações receptoras, por exemplo, de repasses de verbas. Trata-se de relação entre os diversos Ministérios da Administração Federal e as diversas Prefeituras, Municípios receptoras de repasses de verbas federais. Da mesma forma aqui ganham relevo as atribuições das Consultorias Jurídicas e Órgãos de Assessoria, seja na análise documental, em notificações para informações e prestações de contas. Não nos parece necessariamente interna, pois a relação se dá entre entes de estrutura federalista diversa.

C – Controladoria-Geral da União – CGU.

Aqui cabe-nos desenvolver um pouco melhor o sub-tópico, forte nos estudos já referidos.

É que, de fato⁶⁰, o Sistema de Controle Interno dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário está previsto no art. 74 da Carta Magna e suas competências encontram-se traçadas nos incisos de I a IV do mesmo artigo.

Assim, no âmbito do Poder Executivo, o Controle Interno é desempenhado pela Controladoria-Geral da União - CGU, criada pela Medida Provisória nº 103, de 01/01/2003. A partir de então, alteradas sua orientação e metodologia de trabalho, de forma a promover a integração

60 SILVA JÚNIOR, op. cit., p. 170.

das áreas de Fiscalização e Auditoria com as de Correição e Ouvidoria, bem assim da Controladoria com os órgãos que têm interface com as suas funções, a exemplo TCU, AGU e Ministério Público.

Assumiu a Controladoria-Geral da União, então, a função de Órgão Central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, restando responsável por assistir direta e imediatamente ao Presidente da República no que concerne aos assuntos relativos à defesa do patrimônio público e ao incremento da transparência da gestão.

Incluem-se, portanto, em suas atribuições a promoção da transparência, o combate à corrupção e à impunidade, atuando, assim, nas seguintes áreas: 1) controle interno dos recursos públicos; 2) atividade correicional; 3) atividade de ouvidoria-geral. Essas áreas compõem o núcleo central da proposta política e do programa de metas fundamentais do Governo Federal.

Por tudo isso, a implantação da Controladoria-Geral da União no âmbito da Presidência da República representou o reconhecimento da importância do Controle Interno e da necessidade do seu fortalecimento.

Além da observância dos aspectos legais dos gastos públicos, a CGU tem atuado na verificação da eficácia, eficiência, efetividade e economicidade dos programas de governo, o que significa uma atuação preventiva, uma vez que um controle com enfoque em meras formalidades legais não atinge os objetivos para os quais foi criado, e causa descrença no seio da sociedade a respeito da vontade efetiva de se combaterem os desvios, a corrupção.

Atuação Preventiva⁶¹

A CGU também fiscaliza e busca detectar fraudes relativas ao uso do dinheiro público federal, sendo responsável por criar mecanismos de prevenção, de forma a antecipar-se à concretização de práticas corruptas, prevenindo a sua ocorrência. Para isso, criou-se a Secretaria de Prevenção da Corrupção e Ações Estratégicas (SPCI), por meio do Decreto nº 5.683/2006, em 24/01/2006, para possibilitar a implementação de ações de inteligência e prevenção da corrupção.

Incentivo ao Controle Social⁶²

O Portal da Transparência é um exemplo de incremento da transparência pública, por permitir aos cidadãos acompanhar a execução financeira de programas e ações do Governo Federal. Além disso, os

61 Idem. p. 172.

62 Idem. p. 174.

cidadãos podem acompanhar os gastos públicos federais por meio das páginas da Transparência Pública de cada órgão da administração direta e indireta do Poder Executivo Federal, instituídas pelo Decreto nº 5.482, de 30/06/2005, e disciplinadas pela Portaria Interministerial nº 140/2006.

Sorteios Públicos – Fiscalização por Amostragem⁶³

Importante iniciativa da Controladoria-Geral da União para prevenir a corrupção política vem se mostrando a implantação do Programa de Fiscalização, a partir de sorteios públicos, efetuados para permitir fiscalização por amostragem, relativas aos recursos federais aplicados via, em regra, repasses a estados e municípios.

O sorteio, objetivo e impessoal, permite efetiva fiscalização, ainda que por amostragem, pois gera expectativa de controle naqueles que gerenciam recursos públicos federais, fazendo com que atuem com mais cautela na administração dos valores que lhe foram repassados. Assim, atinge seus objetivos ao garantir a observância do princípio constitucional da impessoalidade; conscientizar e estimular a sociedade para o controle dos gastos públicos; inibir e dissuadir a corrupção; coletar dados que indiquem tendências a respeito da execução dos programas de governo.

Ouvidoria-Geral da União⁶⁴

Cabe mencionar, ainda, o imprescindível canal de comunicação social ligada à Controladoria-Geral da União (CGU), que tem a responsabilidade de receber, examinar e encaminhar reclamações, elogios e sugestões referentes a procedimentos e ações de agentes, órgãos e entidades do Poder Executivo Federal.

Nessa linha, a Ouvidoria-Geral tem competência de coordenar tecnicamente o segmento de Ouvidorias do Poder Executivo Federal, organizando e interpretando o conjunto das manifestações recebidas e produzindo indicativos quantificados do nível de satisfação dos usuários dos serviços públicos prestados no âmbito do Poder Executivo Federal.

Em suma, e de forma objetiva, não justa á ampla gama de atribuições dessa importante instituição republicana, estaria explicitado o papel da CGU no efetivo combate á corrupção, principalmente na modalidade preventiva.

D – Tribunal de Contas da União – TCU

63 Idem.

64 Idem. p. 178.

Da mesma forma merece o TCU subtópico melhor desenvolvido e também embebido das fontes textuais ao final mencionadas, eis que aqui receberam transcrições diversas⁶⁵.

Certo, pois, que no presente paradigma Estatal, essencial o estabelecimento de uma estrutura formal de controle das finanças públicas, de forma a possibilitar o melhor desempenho possível das atividades desenvolvidas pelo Estado, sempre visando ao interesse público.

Daí o constituinte ter atribuído ao Tribunal de Contas, em especial da União, competências bem mais amplas que as delineadas nos textos constitucionais anteriores. Recebeu a Corte de Contas poderes para, no auxílio ao Congresso Nacional, exercer a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, à legitimidade, à economicidade e à fiscalização da aplicação das subvenções e da renúncia de receitas. Assim, qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária, tem o dever de prestar contas ao TCU (art. 70 da CF/88).

Negócio, Missão e Visão do TCU são assim definidos: Negócio – controle externo da Administração pública e da gestão dos recursos públicos federais; Missão – assegurar a efetiva e regular gestão dos recursos públicos, em benefício da sociedade; Visão – ser instituição de excelência no controle e contribuir para o aperfeiçoamento da administração pública.

As competências e atribuições estão previstas nos artigos 71 a 73 da CF/88, na Lei Orgânica (Lei nº 8.443/92) e no Regimento Interno (Resolução nº 155, de 04/12/2002), assim, como outras previstas em leis esparsas como a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000, arts. 56 e 59, §3º, dentre outros), a Lei de Licitações e Contratos (Lei nº 8.666/93, art. 113, §§ 1º e 3º), a Lei de Diretrizes Orçamentárias, dentre outras.

Na função de Controle Externo, julga as contas dos administradores públicos, quando então verifica a legalidade, regularidade e economicidade dos atos dos gestores ou responsáveis pela guarda e emprego dos recursos públicos (art. 1º da Lei nº 8.443/92). Nessa função, constatando irregularidades graves, atua ora imputando débito ao responsável, condenando-o à devolução dos recursos não aplicados ou mal aplicados (art. 12, inciso II, §1º, da Lei nº 8.443/92); ora lhe aplicando multa, que

65 Idem. p. 143

pode ser cumulada com o débito (art. 57); ora inabilitando-o, por período que varia de cinco a oito anos, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública (art. 60), dentre outras cominações legais.

O mesmo TCU, ao verificar dano ao Erário decorrente de ato de gestão ilegítimo ou antieconômico ou desfalque e desvio de dinheiros, bens e valores públicos (art. 16, inciso III da Lei nº 8.443/92), pode, também, fixar a responsabilidade solidária do agente público que praticou o ato irregular e do terceiro que, como contratante ou parte interessada na prática do mesmo ato, de qualquer modo haja concorrido para o cometimento do dano apurado (art. 16, § 2º). Nesses casos, determina a imediata remessa de cópia da documentação pertinente ao Ministério Público e à AGU, para ajuizamento das ações civis e penais cabíveis (art. 16, § 3º).

Nesse contexto, vê-se que a atuação central do TCU é julgar contas dos administradores públicos, agentes políticos ou privados, que utilizam recursos federais. O julgamento das contas se dá após a utilização dos recursos, significando que se houver desvios ou danos ao Erário, esses já foram perpetrados, cabendo tão-só ao TCU a atuação corretiva, buscando recuperar valores desviados ou mal aplicados.

Atuação Preventiva e Medidas Cautelares

Importante verificar, porém, que tem o TCU necessária atuação preventiva, obtendo avanços significativos quando atua na área de auditoria de obras públicas, detectando desfalques, desvios, sobrepreços, superfaturamentos, ainda no nascedouro da aplicação dos recursos públicos.

Não por menos que a partir da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 1997, vem sendo determinado ao TCU que realize fiscalizações nas principais obras contempladas no Orçamento Geral da União. Assim, torna mais transparente e eficiente a execução de obras públicas, por decorrência de atuação preventiva e orientadora, fortalecendo a importância do controle, da responsabilidade social e do desenvolvimento sustentável.

Nessa linha, cabe destacar a importância da expedição de medidas cautelares, que podem evitar futuros prejuízos ao Erário e ganharam maior volume a partir da sua previsão no Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, art. 276 do RI/TCU:

Art. 276. O Plenário, o relator, ou, na hipótese do art. 28, inciso XVI, o Presidente, em caso de urgência, de fundado receio de grave lesão ao Erário ou a direito alheio ou de risco de ineficácia da

decisão de mérito, poderá, de ofício ou mediante provocação adotar medida cautelar, com ou sem prévia oitiva da parte, determinando, entre outras providências, a suspensão do ato ou do procedimento impugnado, até que o Tribunal decida sobre o mérito da questão suscitada, nos termos do art. 45 da Lei nº 8.443, de 1992.

Não há dúvida, pois, sobre o cabimento e pertinência de tais medidas, até porque o E. Supremo Tribunal Federal, em MS 26.457, já se posicionou no sentido de que em exercício de sua competência constitucional, tem o TCU atribuições de índole cautelar, podendo determinar que órgãos e entidades da Administração Pública adotem medidas necessárias ao exato cumprimento da lei, inclusive a anulação de contratos já firmados⁶⁶.

A atuação preventiva advinda das cautelares tem a finalidade de prevenir lesões ao Erário ou a direito alheio, bem assim garantir a efetividade das decisões do TCU, efetivando o resguardo tempestivo da moralidade e da legalidade na aplicação dos recursos públicos federais.

Canais ao cidadão

Existem no TCU, ainda, importantes canais ao cidadão para possibilitar a apresentação de denúncias contra corrupção, aplicação irregular e malversação dos recursos públicos, que proporcionam, justamente, a possibilidade de o cidadão apresentar denúncia ou enviar reclamações à Ouvidoria.

A denúncia formal, permitida pelos artigos 53 a 55 da Lei nº 8.443/92 (Lei Orgânica do TCU), é feita mediante ingresso de documentação junto ao protocolo do TCU, na Sede ou nas Unidades Técnicas Regionais. Já as reclamações para a Ouvidoria podem ser feitas por meio do preenchimento de formulário eletrônico disponível no sítio do TCU (www.tcu.gov.br) ou por meio do telefone.

Claro, ao fim, estacar que as decisões do Tribunal de contas da União no julgamento das contas dos gestores gera título executivo extrajudicial o que, sobremaneira, facilita a recomposição do erário na fase judicial.

Maneira geral e resumida, é o TCU legítimo órgão de controle do Estado Democrático de Direito. Resta verificar, na análise prática, se conseguirá obter bons níveis de eficiência na recomposição ao erário com a adequada utilização do arsenal que tem á sua disposição.

E – Ministério Público.

⁶⁶ *Idem*, p. 160.

Papel de destaque merece essa relevante instituição de controle que, principalmente desde a Constituição Federal de 1988 vem exercendo protagonismo no combate à corrupção.

Realmente⁶⁷ (e as fontes aqui poderiam ser diversas) antes de ser promulgada a atual Carta Magna, na esfera Federal, o *Parquet* brasileiro era quem representava os interesses do Poder Executivo em juízo (art. 126 da CF/67), o que significava uma verdadeira anomalia, uma vez que as atribuições institucionais do Órgão eram confundidas com a defesa dos interesses do Poder Executivo.

Com o advento da Constituição de 1988, a instituição do Ministério Público teve especial relevo, figurando num capítulo à parte, sendo desvinculada dos demais Poderes da República, de forma a não guardar grau de subordinação com o Poder Executivo, quer de ordem profissional, quer de ordem administrativa, o que faz com que, hodiernamente, goze de plena autonomia e independência para o desempenho do seu mister (art. 127 da CF/88), qual seja: “[...] a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.”

Dessa maneira, a Carta Magna conferiu ao Ministério Público a tutela do patrimônio público e da moralidade administrativa, razão pela qual assumiu o Órgão importante papel no controle da Administração Pública, visto que é legitimado para a ação civil pública e para a ação de improbidade administrativa e atua de forma independente e de acordo com os limites preconizados pelo Estado Democrático de Direito.

Atualmente, o Ministério Público no Brasil é uma instituição que tem como princípios norteadores de sua ação a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional, os quais asseguram ao Órgão sua autonomia administrativa, fazendo com que tenha iniciativa de lei para propor a criação e extinção de seus cargos e independência para elaborar sua proposta orçamentária (art. 127, §2º da CF/88).

O Ministério Público atua em dois segmentos básicos, quais sejam: extrajudicial e judicial. Neste intervém nos processos que tramitam no Poder Judiciário (promoção da Ação Civil Pública - art. 129, inc. III da CF/88), enquanto, naquele, age fora do âmbito dos processos judiciais (promoção do controle externo da atividade policial - art. 129, inciso VIII da CF/88). Quando atua no processo civil o Ministério Público ora age como parte, fazendo as vezes de titular do direito defendido, por legitimação extraordinária, ora atua como órgão interveniente, por legitimação ordinária, na condição de *custos legis* (fiscal da lei), que decorre do seu interesse em ver a lei corretamente aplicada. A legitimidade extraordinária somente pode valer quando a lei expressamente autorizar.

67 Idem, p. 231.

Diante disso, quando o *Parquet* atua com base na Lei nº 8.429/92 (Lei de Improbidade Administrativa), ele está buscando defender interesses difusos e coletivos, com o fito de ver protegidos não interesses próprios, mas de toda a coletividade. Irá figurar, então, no pólo ativo da relação processual, com base na substituição processual ou legitimação extraordinária, expressamente conferida por lei específica, ou seja, a Lei de Improbidade Administrativa.

Em sucintas linhas, até porque não há novidade doutrinária aqui, tem o *Parquet* essencial papel no combate á corrupção, tendo na autonomia de seus membros garantia ao fiel exercício do mister.

F – Advocacia-Geral da União.

Já desenvolvemos algumas linhas sobre o papel da Advocacia Pública⁶⁸, em especial no nível federal, razão pela qual revisitaremos, de forma objetiva, as atribuições dessa recente Instituição, absolutamente revivida pelo Texto Constitucional de 1988.

De fato, foi a Constituição de 1988, forte em um paradigma de Estado Democrático de Direito, que não somente reestruturou o Ministério Público como também retirou-lhe suas atribuições pertinentes à defesa do Estado, atribuindo-as a ente específico, qual seja, no âmbito da União, à Advocacia-Geral da União.

É o texto Constitucional:

Seção II

DA ADVOCACIA PÚBLICA

(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

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.

68 SOARES, Pedro V. A advocacia pública no Estado Democrático de Direito Brasileiro. *Publicações da escola da AGU: pós-graduação em Direito Público – PUC/MG*, Brasília, 2010.

§ 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.

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 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)

Daí, pois, já dissemos que a AGU é uma instituição de Estado Democrático de Direito e, portanto, para bem cumprir suas atribuições normativas, deve incorporar valores desse paradigma.

Veja-se, a exemplo, que o Texto Constitucional buscou dar a essa Advocacia prerrogativas e atribuições dignas de um ente Republicano do Estado Democrático. Ou seja, intencionalmente a Carta de 1988 concedeu à Advocacia Pública papel constitucional essencial à caracterização do paradigma estatal que buscou implementar. Assim, pois, é a Advocacia Pública, em sua existência, uma garantia fundamental à efetivação dos objetivos e princípios constitucionais, com reflexos positivos diretos nas prerrogativas e direitos dos cidadãos.

Também é, como face da mesma moeda, Função Essencial à Justiça. Ora, a Constituição de 1988 inseriu a Advocacia Pública no Capítulo referente às Funções Essenciais à Justiça, fazendo questão de distinguir as suas competências de outras instituições (Ministério Público e Defensoria Pública). A Advocacia de Estado, então, passou a assumir funções além daquelas pertinentes à mera defesa do Estado em juízo.

Assim, tem papel relevante, que guarda comprometimento com valores permanentes da sociedade e do Estado Democrático de Direito,

como a Justiça e o respeito à Ordem Jurídica. Claro, pois, tem essencial papel no combate à corrupção.

E para tanto, para o adequado desempenhar de tal atribuição, ganha relevo a divisão entre consultivo e contencioso da Advocacia Pública, qualidade que lhe dá a nota diferencial das demais instituições e aqui já visitada.

Rapidamente, a AGU, no que poderia ser dito a Advocacia Pública, assessora a Administração no intuito de que as decisões dos gestores sejam tomadas dentro da esfera da discricionariedade administrativa motivada, mas também com pleno respeito à lei, ao ordenamento. O Advogado Público deve, pois, impedir uma ilegalidade, uma imoralidade, mas também “dar o caminho”, indicar meios à concretização daquela política pública.

A função consultiva, pode-se dizer, é aquela que ajuda a impedir que a corrupção ocorra, assumindo a atividade do Advogado Público papel primordial de controle prévio da legalidade, ou seja, na verificação da obediência da Administração Pública ao ordenamento jurídico.

Em outras palavras, pode-se dizer que compete ao Advogado Público, no exercício deste relevante mister, o dever constitucional de aperfeiçoamento da ordem jurídica, bem como o aconselhamento dos agentes políticos, no intuito de que sejam adotados os atos destinados à afirmação dos valores do Estado Democrático de Direito.

Por outro lado a feição contenciosa contribui ao combate efetivo da corrupção. Até porque, como visto, vem a AGU melhor desenvolvendo e organizando suas atribuições de “proativo”, efetivamente judicializando a recomposição do erário quando necessário. Por meio dessa atuação, então, busca-se a manutenção e estabilidade da ordem jurídica, o cumprimento dos princípios constitucionalmente estabelecidos, bem como a viabilização das atividades administrativas.

Por ambas as atuações, pois, tanto no campo consultivo como contencioso, vemos que a Advocacia Pública adota papel essencial na consolidação do Estado Democrático de Direito. Em suma, a Advocacia Pública Consultiva colabora com a boa versação do patrimônio público e com o respeito aos princípios da impessoalidade, da moralidade da legalidade administrativa (tudo com a não criação de direitos subjetivos sem respaldo legal), além de tentar garantir o respeito ao devido processo legal e ao contraditório nos atos e processos administrativos. Por outro lado, a Advocacia Pública Contenciosa defende a correta implementação dos direitos subjetivos, o que, em observância ao princípio da supremacia do interesse público sobre o privado, garante a todos a solvência Estatal.

Essa correta e razoável implementação de direitos, ou seja, o respeito à legalidade (no sentido de juridicidade e não de legalismo) e aos princípios constitucionais, diminui, conseqüentemente, o risco de corrupção.

I – C – 17 Mecanismos de combate á corrupção

Certo que todos esses entes envolvidos no combate á corrupção, do cidadão ao empresário, das ONG's aos órgãos públicos constitucionalmente imbuídos em tal mister, o fazem por diversos mecanismos, alguns comuns e outros exclusivos, alguns preventivos e outros repressivos. Aqui, tentaremos, então, tangenciar alguns desses mecanismos, tantos por mera citação, outros com algum desenvolvimento.

Pois bem.

Voto

De início não há instrumento mais óbvio, mais importante e ao mesmo tempo mais esquecido do que o voto. É o cidadão, o eleitor, através do voto consciente, fruto de um processo eleitoral transparente, quem mais poderá contribuir ao efetivo combate á corrupção. Daí, inclusive, a grande relevância das inovações normativas e jurisprudenciais como a conhecida “Lei de Ficha Limpa” e a decisão do Supremo Tribunal Federal sobre sua aplicação. Tudo devidamente televisionado.

Pareceres, Recomendações, Auditorias e Notificações Administrativas

Outro instrumento que decorre do que aqui dito são os pareceres jurídicos e técnicos dos órgãos de assessoria de mesma natureza. É que as limitações e indagações ali postas já devem, ou deveriam, servir de alerta ao gestor daquilo que pode ser considerado além da probidade.

Da mesma forma as Recomendações do Ministério Público, que também podem, quando bem utilizadas, auxiliar no correto encaminhamento da gestão da verba pública.

Atos e decisões, recomendações, medidas cautelares, auditorias e notificações de órgãos como TCU, CGU, Ministérios também, por óbvio, contribuem e são mecanismos de combate á corrupção na medida em que formalizam e instruem o gestor dos elementos técnicos necessários ao impedimento ou á correção das atitudes tomadas no gerir dinheiro público.

Medidas Judiciais

As diversas medidas judiciais, que também podem ser utilizadas na prevenção, cabe frisar, representam os mais fortes instrumentos ou mecanismos de combate á corrupção, por sua força impositiva, mas que não quer dizer, e tal retiramos de nossa prática diária, os mais

eficientes. De qualquer forma, cumpre-nos destacar as mais, em nosso sentir, relevantes.

Medidas Judiciais – Ação Popular⁶⁹

Nos casos em que a conduta do agente público mostra-se lesiva ao patrimônio público, a Carta Magna disponibiliza o instrumento da Ação Popular em seu art. 5º, LXXIII. Neste caso, a condenação deve ater-se à nulidade do ato ilegal ou imoral, causador da lesão patrimonial.

Nos termos do art. 1º da Lei nº 4.717/65, que disciplina a Ação Popular, qualquer cidadão será parte legítima para pleitear a anulação ou a declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio da União, do Distrito Federal, dos Estados e dos Municípios, considerando-se patrimônio público os bens e direitos de valor econômico, artístico, estético, histórico ou turístico. São seus requisitos, então: ajuizamento da ação por cidadão brasileiro; ilegalidade ou ilegitimidade do ato a invalidar e lesão ao patrimônio público.

A Ação Popular pode ter fins repressivos e preventivos, sendo que sua propositura não exclui o cabimento da Ação Civil Pública, até porque a Lei nº 7.347/85 (Lei da Ação Civil Pública) prevê a concomitância de ambas (art. 1º, *caput*). Assim, justifica-se o remédio constitucional popular para imputar responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, sendo, então, um instrumento de Controle Social, em especial, no combate à corrupção.

Porém, apenas uma população consciente de seus deveres sociais conseguirá utilizar adequadamente os remédios jurídicos postos à disposição, sendo facilmente perceptível que, no Brasil, a população ainda não está acostumada a exercer o controle social sobre os atos da Administração Pública, restando, infelizmente, à ação popular, muitas vezes, uma utilização desvirtuada, como, por exemplo, instrumento de oposição política.

Medidas Judiciais – Ação de Improbidade ou Ação Civil Pública de Improbidade⁷⁰⁷¹⁷²

69 Idem. p. 236.

70 Idem. p. 236.

71 GONÇALVES, Klever D. O combate à corrupção no Brasil e a lei nº. 8.429 de 02 de junho de 1992. *Revista jurídica*, Anápolis, n.18, 2012.

72 VIEIRA, James B. *O impacto das capacidades institucionais do setor público: um estudo exploratório sobre as causas e efeitos das improbidades na administração pública municipal brasileira*. 6º concurso de monografias da CGU, Brasília, 2011. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/concursos/Arquivos/6_Concurso>.

Outra medida judicial relevante tem contornos definidos na Lei 8429/92 c/c Lei 7347/85, trata-se da ação de improbidade, ou ação civil pública de improbidade (discussão que aqui o texto não comporta aprofundamento).

Isso porque ante a necessidade de se efetivamente regulamentar o estabelecido pelo Constituinte no art. 37, §4º da Constituição Federal de 1988, restou ao Congresso promulgar a Lei n.º 8.429, de 02 de junho de 1992 - Lei de Improbidade Administrativa – LIA.

Assim, revogou as Leis n.ºs 3.164/57 e 3.502/58, tutelando a “probidade administrativa”, de forma que os princípios insculpidos no *caput* do artigo 37 pudessem vir a ser efetivamente obedecidos.

Não por menos disciplina sanções contra os atos de improbidade administrativa, classificados em atos que importem enriquecimento ilícito, que causem prejuízo ao Erário e que atentem contra os princípios da Administração Pública.

Importa ressaltar que, muito embora haja na Lei conceitos afetos ao Direito Penal, tais como os contidos no Capítulo III “Das Penas” e Capítulo VI “Das Disposições Penais”, as sanções estabelecidas em seu bojo para os atos de improbidade administrativa não são de natureza penal, devendo ser julgadas e apreciadas pelo juízo cível.

A Lei n.º 8.429/92 evidencia, por conseguinte, uma multiplicidade⁷³ de situações que caracterizam a improbidade administrativa, e tem como principal foco a proteção do patrimônio público, no âmbito da Administração Direta, Indireta ou Fundacional de qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Abrange, também, empresas incorporadas ao patrimônio público ou entidades para cuja criação ou custeio o Erário haja concorrido ou concorra com mais de 50% do patrimônio ou da receita anual.

A prática desses atos importa na aplicação de penalidades, as quais independem das sanções penais, civis e administrativas previstas em legislação específica. As sanções previstas na Lei de Improbidade podem levar a conseqüências pesadas ao patrimônio do agente público imputado, devendo o Autor, portanto, ater-se aos liames conceituais consolidados nos artigos 9º, 10 e 11 da referida Lei.

Os sujeitos dos atos de improbidade podem ser classificados como sujeitos ativos e passivos. Aqueles são os agentes públicos, servidores ou não, que com ou sem a ajuda de terceiros praticam tais atos, enquanto que estes são representados pela coletividade, ou mais especificamente pelo Estado, encarnando a sociedade politicamente organizada.

Monografias/1-Lugar-Profissionais.pdf>. Acesso: em 02 dez. 2012.

73 BOTELHO, Ana Cristina M. de P. *Corrupção política: uma patologia social*. 2008. 274 f. Dissertação (Mestrado em Direito Público) – Instituto Brasileiro de Direito Público, Brasília. p. 225.

Os artigos 1º, 2º, 3º e 8º da Lei nº 8.429/92 evidenciam, de forma clara, quem são os sujeitos ativos dos atos de improbidade, se não vejamos:

Art. 1º Os atos de improbidade praticados por qualquer agente público, servidor ou não, contra a administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, de Território, de empresa incorporada ao patrimônio público ou de entidade para cuja criação ou custeio o Erário haja concorrido ou concorra com mais de 50% (cinquenta por cento) do patrimônio ou da receita anual, serão punidos na forma da Lei.

Parágrafo único. Estão também sujeitos às penalidades desta Lei os atos de improbidade praticados contra o patrimônio da entidade que receba a subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de órgão público bem como daquelas para cuja criação ou custeio o Erário haja concorrido ou concorra com menos de 50% (cinquenta por cento) do patrimônio ou da receita anual, limitando-se, nestes casos, a sanção patrimonial à repercussão do ilícito sobre a contribuição dos cofres públicos.

Art. 2º Reputa-se agente público, para os efeitos desta Lei, todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, emprego ou função nas entidades mencionadas no artigo anterior.

Art. 3º As disposições desta lei são aplicáveis, no que couber, àquele que, mesmo não sendo agente público, induza ou concorra para a prática do ato de improbidade ou dele se beneficie sob qualquer forma direta ou indireta.

Art. 8º O sucessor daquele que causar lesão ao patrimônio público ou se enriquecer ilícitamente está sujeito às cominações desta Lei até o limite do valor da herança.

Vê-se, pela leitura do art. 1º que, para os fins da Lei nº 8.429/92, são considerados atos de improbidade os praticados em detrimento da Administração de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, de Territórios, de empresa incorporada ao patrimônio público, bem assim de entidade para cuja criação ou custeio o Erário haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por

cento do patrimônio ou da receita anual, observando-se, outrossim, o que dispõe o parágrafo único do mesmo artigo.

Acentua, então, BERTONCINI⁷⁴:

Portanto, onde houver a participação do Estado na criação de pessoas de direito privado, na sua manutenção, custeio, subvenção ou incentivo, haverá a possibilidade do cometimento de ato de improbidade administrativa. A Lei nº 8.429/92, portanto, não se aplica apenas à Administração Pública direta e indireta de qualquer dos poderes, conforme o art. 37, caput, da CF. A lei vai além, dando azo para sua aplicação naquelas situações previstas no art. 70, parágrafo único, da CF, que estabelece: “Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie e administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária. Como corolário dessa prestação, também há a responsabilidade das pessoas físicas e jurídicas responsáveis por inadimplir essas obrigações e por desviar esse patrimônio, conforme a Lei 8.429/92.

O sujeito ativo, por sua vez, é o agente público em seu sentido lato. Pela parte final do artigo, podem praticar atos de improbidade pessoas físicas que possuam algum vínculo com as entidades mencionadas no art. 1º e no seu parágrafo único. Percebe-se, então, a amplitude conceitual do art. 2º, visto que confere a agentes privados a qualidade de públicos quando exerçam atividades junto a entidades que recebam numerário de origem pública. Os arts. 3º e 8º ampliam ainda mais o rol dos sujeitos ativos, incluindo, o primeiro, agentes privados que induzam ou concorram para a prática de atos de improbidade, enquanto que o segundo faz com que a responsabilidade pela lesão ao patrimônio público se estenda aos sucessores, até o limite da herança.

Neste ponto, cabe ressaltar o acerto da lei nº 8.429/92 ao legitimar o terceiro puramente beneficiário como sujeito ativo, art. 3º, o que facilita a demonstração de materialização do ato de improbidade administrativa. Nesse contexto, bastaria apenas provar o benefício, auferido pelo terceiro e decorrente do ato de improbidade, cujo afastamento e punição é tutelado pela Lei de Improbidade Administrativa (PAZZAGLINE FILHO; ROSA; FÁZZIO JÚNIOR; 1997, p. 37-47)⁷⁵.

74 BOTELHO, op. cit., p. 229.

75 GONÇALVES, Klever D. O combate à corrupção no Brasil e a lei nº. 8.429 de 02 de junho de 1992. *Revista jurídica*, Anápolis, n.18, 2012. p. 17.

Nesse liame de raciocínio entende o Superior Tribunal de Justiça (STJ) que pessoas físicas ou jurídicas podem ser vistas como terceiros beneficiários do resultado do ato ímprobo:

PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. AUSÊNCIA DE NULIDADE PROCESSUAL. PESSOA JURÍDICA. LEGITIMIDADE PASSIVA. REEXAME DE MATÉRIA FÁTICA. SÚMULA 7/STJ. PRESCRIÇÃO. NÃO-OCORRÊNCIA. [...] 4. A afirmação de que não exerce função delegada do poder público nos convênios impugnados é irrelevante, tendo em vista que o art. 3º da Lei 8.429/1992, tido por violado, é claro ao estender o seu alcance aos particulares que se beneficiem do ato de improbidade. A expressão 'no que couber' diz respeito às sanções compatíveis com as peculiaridades do beneficiário ou partícipe, conforme entendimento do STJ. 5. O sujeito particular submetido à lei que tutela a probidade administrativa, por sua vez, pode ser pessoa física ou jurídica. Com relação a esta última somente se afiguram incompatíveis as sanções de perda da função pública e suspensão dos direitos políticos [...] (STJ, Rel. Min. Herman Benjamin, Resp. n.º 1.038.762-RJ, DJ em 31/08/2009, online).

Apesar de somente no art. 10 da Lei 8.429/92, o qual trata sobre ato ímprobo que configura lesão ao erário, tecer a necessidade de dolo ou culpa para tipificação da infração, entende-se em alguma doutrina que não se pode excluir esse aspecto material imprescindível para a materialização das outras figuras típicas dos artigos 9 e 11 da citada Lei. Dessa forma, a delimitação do ato de improbidade administrativa deveria ser precedida pela verificação de que houve dolo ou culpa por parte do sujeito ativo.

Já para WALDO FAZZIO JUNIOR⁷⁶, a imprescindibilidade da culpa ou dolo na materialização do ato de improbidade administrativa somente incidiria no caso de lesão ao erário. Ainda ao seu juízo de valor, nas outras modalidades, enriquecimento ilícito e ofensa aos Princípios da Administração Pública, somente haveria a incidência do ato de improbidade administrativa tutelado pela Lei de Improbidade Administrativa (LIA) quando houvesse dolo por parte do agente. Destarte, nas duas últimas condutas se ficar caracterizado somente a culpa não há que se falar em improbidade (2003, p. 52-54).

⁷⁶ GONÇALVES, op. cit.

A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ) tem entendido que as formas culposas e dolosas podem configurar em ato de improbidade administrativa, conforme se pode analisar de julgado recente proferido corte:

ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. VIOLAÇÃO DE PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. ELEMENTO SUBJETIVO. PRECEDENTES DO STJ. PROVIMENTO DO RECURSO ESPECIAL. 1. A configuração de qualquer ato de improbidade administrativa exige a presença do elemento subjetivo na conduta do agente público, pois não é admitida a responsabilidade objetiva em face do atual sistema jurídico brasileiro, principalmente considerando a gravidade das sanções contidas na Lei de Improbidade Administrativa. 2. Assim, é indispensável a presença de conduta dolosa ou culposa do agente público ao praticar o ato de improbidade administrativa, especialmente pelo tipo previsto no art. 11 da Lei 8.429/92, especificamente por lesão aos princípios da Administração Pública, que admite manifesta amplitude em sua aplicação. Por outro lado, é importante ressaltar que a forma culposa somente é admitida no ato de improbidade administrativa relacionado à lesão ao erário (art. 10 da LIA) não sendo aplicável aos demais tipos (arts. 9º e 11 da LIA). [...] (STJ, Rel. Min. Denise Arruda, Resp. n.º 875.163- RS, DJ de 01/07/2009). (2009, online).

Quanto ao requerimento da tutela cautelar, é importante atentar para o fato de que ele pode se dar de forma precedente à ação principal, ou mesmo em seu curso, a depender do caso concreto e da avaliação do autor da ação, muito embora a dicção do art. 17 da Lei nº 8.429/92 possa sugerir o contrário, ou seja, que a Ação de Improbidade teria que ter como pré-requisito a propositura de medida cautelar.

Pode-se adotar como medida acautelatória o seqüestro de bens, previsto no *caput* do art. 16 da Lei nº 8.429/92. Havendo fundados indícios de responsabilidade do agente que tenha enriquecido ilicitamente (art. 16), a indisponibilidade de bens é uma forma de assegurar o integral ressarcimento do dano causado (art. 7º, parágrafo único). O enriquecimento, pelo menos à primeira vista, há que ser evidente, inegável, muito embora ainda não se possa calcular o valor exato do dano.

No que diz respeito à sentença, quando julga a ação procedente, deflagra uma série de conseqüências, dentre elas a determinação da reparação de danos, a decretação da perda dos bens havidos

ilicitamente, a perda da função pública, a suspensão dos direitos políticos, o pagamento de multa civil. O juiz, então, na fixação das penas levará em consideração a extensão do dano causado, assim como o proveito patrimonial obtido pelo agente (parágrafo único do art. 12 da Lei nº 8.429/92).

Outro ponto que não poderia deixar de ser mencionado é a prescrição, que está regradada pelo art. 23 da Lei nº 8.429/92, vejamos:

Art. 23. As ações destinadas a levar a efeito as sanções previstas nesta Lei podem ser propostas:

I – até cinco anos após o término do exercício de mandato, de cargo em comissão ou de função de confiança;

II – dentro do prazo prescricional previsto em lei específica para faltas disciplinares puníveis com demissão a bem do serviço público, nos casos de exercício de cargo efetivo ou emprego.

Assim, em casos que não impliquem a perda da função pública, o prazo prescricional será de cinco anos. Caso contrário, há que ser observado o prazo prescricional como descrito na lei específica.

Inúmeras são as discussões sobre a prescrição na apuração das infrações política-administrativas, que variam desde o termo *a quo* até sobre a imprescritibilidade das ações com pedido de ressarcimento.

E tal porque a Constituição Federal é expressa em o determinar:

Art. 37, §§ 4º e 5º.

§ 4º - Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.

§ 5º - A lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento.

Várias, são, pois, os questionamentos e implicações decorrentes da aplicação da referida Lei, não nos sendo possível aprofundá-las mais até pelo número de folhas já gastas com o, talvez, entediante texto.

Porém, cumpre registrar que a lei 8429/92 representou um marco democrático relevante na consubstanciação do paradigma constitucional, trazendo concretas soluções a problemas no efetivo combate á corrupção, tanto que severamente questionada nos Tribunais, em regra, por aqueles que a percebem como eficiente instrumento impeditivo da conduta ímproba.

Medidas Judiciais – Execuções de acórdãos do TCU

Podemos, quanto aos mecanismos judiciais, mencionar, ainda, as ações executórias dos acórdãos do Tribunal de Contas, cuja legitimidade ativa é exclusiva da Advocacia Pública correspondente à esfera da federação, e que vem demonstrando-se a forma mais eficiente de recomposição do erário na seara judicial, o que não quer dizer eficiência no combate á corrupção, até porque, se se chegou a tal ponto, é porque há muito já ocorreu o dano ao erário.

Medidas Conciliatórias e Extrajudiciais

Da mesma forma as medidas conciliatórias de recomposição do erário, notificações e acordos extrajudiciais, assim como as medidas extrajudiciais, e não extrajurídicas, de recomposição do erário, como protesto dos acórdãos dos Tribunais de Contas como títulos executivos, vem se mostrando como eficientes mecanismos de recomposição do patrimônio público o que, contribui ao combate á corrupção mas, como já dito, não indica total êxito em seu evitamento.

Cooperação Internacional^{77 78}

Em perspectiva absolutamente diversa merece menção como mecanismo de combate á corrupção a Pactuação ou adoção de Acordos de Cooperação Internacional.

De fato, cabe mencionar que em 09/12/2003, durante encontro realizado pela ONU na cidade mexicana de Mérida, foi assinada a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (UNCAC, em inglês), ocasião em que 95 (noventa e cinco) países a assinaram. Entrou em vigor em 14/12/2005 e, no Brasil, aprovada em maio de 2005 e

77 NUNES, Antonio Carlos O. *A cooperação internacional como instrumento jurídico de prevenção e combate à corrupção*. 2008. 118f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo.

78 BOTELHO, Ana Cristina M. de P. *Corrupção política: uma patologia social*. 2008. 274 f. Dissertação (Mestrado em Direito Público) – Instituto Brasiliense de Direito Público, Brasília. p. 217.

promulgada em janeiro de 2006, passando, a partir daí, a vigorar com força de lei.

Trata-se de um dos primeiros compromissos mundiais documentados a demonstrar preocupação como fenômeno da corrupção. Contém diversas previsões de criminalização de atividades tidas como corruptas (suborno, lavagem de dinheiro), além de estabelecer medidas para: prevenir a corrupção; promover a integridade nos setores público e privado; cooperar com outros países. Estabelece, ainda, e em seu traço essencial, mecanismos legais para propiciar o repatriamento de bens e recursos obtidos por meio de atos corruptos e que foram remetidos para outros países.

Dá um aspecto essencial da cooperação internacional no combate à corrupção: viabilizar a efetiva recomposição do erário lesado, com a recuperação de somas de dinheiro desviadas, mas rastreadas e bloqueadas.

Pode-se, pois, dizer que a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção é o mais completo e abrangente instrumento internacional juridicamente vinculante, por estimular inclusive o controle social, no sentido de fiscalizar as contas do governo. Ademais, o nível de apoio recebido pela Convenção demonstra a preocupação da comunidade internacional com o tema, bem assim o comprometimento político para o seu enfrentamento. Assim sendo, o UNODC vem posicionando-se de forma estratégica de modo a trabalhar em conjunto com instituições governamentais e da sociedade civil, maximizando o impacto da cooperação técnica internacional.

Conscientização Social

Por fim, e também para introduzir o próximo capítulo, cabe mencionar como mecanismos de combate à corrupção, aqueles atrelados a melhorias nos índices de desenvolvimento humano e conscientização social (educação, cultura...) e, também, à melhoria na relação Administração Pública x Servidor público, através do que se chama na ciência da Administração, de comprometimento organizacional.

Assim, quanto aos índices de desenvolvimento sociais, cabe referenciar o texto de AFFONSO GHIZZO⁷⁹, quando diz que o fenômeno da corrupção no Brasil possui caráter essencialmente cultural, influência do legado predatório português. E isso ocorre em virtude da adoção da dominação tradicional patrimonial, caracterizada

79 GHIZZO NETO, Afonso. *Corrupção, estado democrático de direito e educação*. 2008. 293 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.

por um modelo centralizador, absolutista e privatista de poder, o que permitiu a formação de uma estrutura totalmente contrária e lesiva aos interesses sociais, difusos e coletivos, enfim, avessa à garantia de quaisquer direitos fundamentais.

A corrupção, então, se forma como valor negativo moral da sociedade, levando seus indivíduos a tratarem o público como se fosse privado. Como fenômeno cultural e relacional, a corrupção não se relaciona unicamente com a ação ímproba decorrente da utilização indevida do poder constituído em benefício privado, como também, com a maneira de ser dos indivíduos e os valores éticos pré-definidos no íntimo pessoal de cada personagem.

Cita-se ZANCARO⁸⁰: *“o fenômeno é anterior ao ato corrupto propriamente dito. Pelo que, sob um modelo de dominação de características patrimoniais, em princípio, nenhum cidadão pode considerar-se imune aos seus atrativos”*.

Sem resposta para todos os questionamentos que circundam a problemática do desenvolvimento da cultura da corrupção no Brasil, como se viu, é possível imaginar, porém, uma transformação educativa para a formação de sujeitos pensantes: críticos e reflexivos. Somente através de um processo educativo de formação de novos valores morais e éticos positivos, compatíveis com os princípios, garantias e direitos fundamentais, é que será possível finalmente descobrir o Estado Democrático de Direito, acessível a todos brasileiros.

Conclui, novamente em Zancanaro⁸¹:

Educação para cidadania: eis o caminho a ser trilhado com urgência pela sociedade brasileira, se quiser vencer o estigma da corrupção. Mudar a mentalidade de seu povo, implementando um processo educativo capaz de reverter o quadro de derrocada dos valores morais que corrói as instituições e as consciências. O problema da corrupção é um problema de formação de consciência cívica. Formar a consciência dos indivíduos, fazendo o exercício de construção dos valores inerentes à dupla face da condição humana: a dos valores e interesses individuais; e a dos valores e interesses coletivos. A corrupção nas instituições não é causa, mas efeito da incorporação pelos indivíduos de antivalores sociais. O sistema patrimonial de dominação mostrou-se incapaz

80 Idem, p. 278.

81 Idem, p. 280.

de desenvolver um modelo de relações sociais que tornasse possível enquadrar a ação dos agentes públicos dentro dos limites da racionalidade.

É este, para nós, e aqui encerrando a menção ao texto de GHIZZO, efetivamente, o melhor caminho para o eficiente combate á corrupção.

Porém, fácil perceber que se trata de um dos mais longos, apesar de duradouro, e que demandará esforços públicos e privados.

De qualquer forma, um esforço público localizado, acreditamos, já caiba ao Estado fazer.

E começamos aqui a tratar do capítulo final desse estudo, ou seja, indicamos que a melhoria na relação Administração x Servidor público é mecanismo de controle e eficiente combate á corrupção, e tal por um motivo óbvio: foca na raiz humana do problema.

Em princípio, pois, servidores público satisfeitos tem menos motivos para corromper ou se deixar serem corrompidos pelos agentes privados. Diz-se menos, pois, após tudo que se viu aqui, não é adequado se concluir que a corrupção tem causa e percepção única em eventual, por exemplo, insatisfação remuneratória do servidor; eis que ali devem ser inseridos também elementos que passam da condição humana, pela moral, ética, a fatores históricos e sociais até conscientizações mundiais das mazelas geradas pela corrupção, além dos evidentemente necessários investimentos e aprimoramentos dos meios de controle, prevenção e eficiente combate á corrupção.

Certo, para nós, que tratar adequadamente da relação Administração x Servidor Público, por que também influenciada por questões sociais e estruturais, merece atenção doutrinária multidisciplinar, pois a corrupção é muito mais que jurídica, como visto, razão pela qual passaremos a partir desse momento a tratar do comprometimento organizacional como mecanismo de controle e combate á corrupção a partir do momento em que se relaciona com diversos dos aspectos humanos, internos e externos, aqui apontados como elementos da configuração do mal social, político, econômico e jurídico aqui estudado.

E tudo isso pautado pelo necessário princípio da eficiência, mais do que valor jurídico, e sim como meta republicana, gerencial da boa versação do erário.

I - D DA EFICIÊNCIA E DO COMPROMETIMENTO ORGANIZACIONAL

A Constituição Federal de 1988, em louvável atuação do poder constituinte reformador, deixou taxativamente consignado

que a eficiência é norte do Estado. E é isso que se deve buscar no serviço público. É assim que o servidor público deve ser em seu agir funcional.

E tal necessidade ocupacional, já não fosse lógica a quem busca fazer mais gastando menos, numa perspectiva de economicidade, é norma cuja verificação pela sociedade em face da Administração aumentará conforme evolução do desenvolvimento cultural e social da população brasileira. Ainda mais com a aprovação das diversas normas sobre Transparência (leis, decretos e regulamentos) que já trouxeram a visibilidade (em algum tom, talvez aguçada de mais, outro talvez de menos) imprescindível ao tratar do que é do público.

Assim, o fim não nos parece complicado enaltecer, afinal, todos querem eficiência pública, ainda mais se focada, tal eficiência, no combate á corrupção.

É bom para a população, que vê o “Governo” trabalhando para atingir as necessidades sociais de forma mais rápida e prática, vendo também o patrimônio, que é de todos, melhor gerido e menos suscetível aos desvios das atuações corruptas; é bom para a Administração, que gastará menos recursos financeiros e humanos para adimplir suas obrigações e, principalmente, conseguirá as efetivamente adimplir; é bom para o Gestor, para o Administrador, para o Chefe, que demonstrará qualidades hoje imprescindíveis em seu atuar qualificando-se à ascensão funcional e é bom, claro, para o servidor, que cumprirá seu mister gastando menos tempo e energia e com maiores e melhores resultados.

Mas como obter tal eficiência no combate á corrupção? Desafio aos Administradores, Economistas, Engenheiros e principalmente Juristas, ainda mais se intrometidos na gestão da Administração, do Poder Executivo, Judiciário ou Legislativo...

I – D – 1 Da especificação do problema

Discussão interessante vem acontecendo hoje no âmbito da Advocacia-Geral da União com projeto de Lei Complementar gestado pela atual Cúpula, o Sr. Advogado-Geral da União e assessores próximos e que trouxe reação generalizada das Associações que representam as carreiras que compõem a instituição.

Melhor definindo o que se pretende precariamente discutir, passemos para o que foi publicado a respeito.

Marcos Luiz da Silva, Presidente da Associação Nacional dos Advogados da União disse⁸² que:

82 Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2012-ago-02/marcos-luiz-silva-lei-agu-risco-estado-direito>>. APARELHAMENTO POLÍTICO. Lei Orgânica da AGU pode por em risco o Estado de Direito.

O anteprojeto regulariza e até amplia os direitos de advogados privados que ocupam cargos comissionados dentro da instituição. O texto atual da Lei Complementar 73/93, que já não é bom nesse ponto, autoriza que somente os consultores jurídicos sejam considerados, para efeitos legais, membros da AGU. O anteprojeto, ao invés de impedir a situação de forma absoluta, a amplia, passando a beneficiar todo e qualquer “comissionado”.

[...]

Em resumo, advogados privados indicados por autoridades do governo para cargos em comissão de conteúdo jurídico passariam, mesmo sem submeter-se ao difícil concurso público para o cargo de advogado da União, que hoje conta com concorrência de mais de 400 (quatrocentos) candidatos por vaga, a exercer atribuições atinentes à carreira e ainda seriam contemplados com as prerrogativas conferidas aos membros efetivos da AGU, no bojo da nova lei complementar.

Nada mais absurdo e na contramão da história republicana do nosso país. Recentemente o ministro Ayres Britto, em visita à AGU, destacou a excelência da instituição no plano técnico, aduzindo ainda que a atuação “muito contribui para a facilitação dos exames jurídicos a cargo dos magistrados, notadamente dos tribunais, porque é uma instituição qualificada e órgão essencial à função jurisdicional do Estado”.

[...]

A proposta do governo federal expõe, em verdade, um modelo de advocacia pública que é extremamente nefasto ao interesse público e à sociedade brasileira. Em verdade, a ocupação de cargos técnicos por pessoas não concursadas não é balizada por critério objetivos e “meritocráticos”, que é o que se costuma alardear quando se defende tal possibilidade. O que se vê, na prática, é que não se tem qualquer critério, ou os critérios utilizados não são tornados públicos, recaindo no subjetivismo e na discricionariedade absoluta. Não há qualquer norma no âmbito federal estabelecendo critérios objetivos para ocupação de cargos em comissão por pessoas não concursadas. Na AGU, muito menos. A ocupação é feita de forma aleatória e com base em critérios meramente pessoais. É o que acontece no Brasil ao

longo de muitos anos e continua acontecendo, inclusive no âmbito da AGU.

O que se pretende com isso? Uma concorrência com os advogados da iniciativa privada pelos cargos na Advocacia-Geral da União? Há quem defenda esse ponto de vista, por entender que essa “salutar concorrência” terminaria por afastar uma acomodação que naturalmente recairia sobre os advogados da União na hipótese de terem a exclusividade na ocupação desses cargos, de modo que quem tivesse melhor preparo ocuparia o cargo. Nada mais falacioso. Em verdade, a Constituição Federal já estabelece um critério objetivo e impessoal para que se preencham esses cargos: o concurso público. É nessa etapa que deve se dar a concorrência, até para coibir o uso da máquina pública fins não republicanos, tão comuns na administração pública brasileira já há muitos anos. Ora, tal concorrência já se dá no concurso público!! Quer ser advogado da União, faça o concurso!”

Vê-se, pois, a crítica direta a utilização de conceitos como “oxigenação”, com nomeação a funções comissionadas de profissionais de origem privada, para se evitar a fama de “acomodação” dos servidores públicos. Vale ressaltar o ambiente em que discutida tal matéria, ou seja, em mister público tido como essencial à Justiça e ao Estado pela Constituição Federal de 1988.

Esse foi, em maioria, o posicionamento das instituições, Associações e Sindicatos que representam os integrantes da Advocacia-Geral da União.

Porém, de outro lado, fundamentou-se a linha adotada pelo projeto em artigos diversos, assim como notas de esclarecimento do representante maior da instituição verificáveis em “<http://www.agu.gov.br>.”

Cabe destacar o que foi expresso pelo Sr. Dr. Arnaldo Sampaio de Moraes Godoy, Consultor-Geral da União⁸³:

“O que se estranha são algumas reações que se registram, e que substancializam menos uma preocupação com a eficiência de nossas instituições do que interesses setoriais corporativos mimetizados em imaginárias preocupações sociais. Inventar-se uma ciência política ingênua que engasga o conceito de Estado, desenhando-se esse último como um escudo protetor para o exercício do achismo e das idiossincrasias.

83 Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2012-set-17/arnaldo-godoy-reacao-lei-agu-fabulizacao-advocacia-publica>>. DO METAFÍSICO AO EMPÍRICO. Nova Lei da AGU e a fabulização da advocacia pública.

Acusa-se o projeto de propiciar o aparelhamento ideológico da AGU, de engendrar a perda da autonomia do advogado público e de fixar uma fórmula hierárquica de concepção de decisões. Nesse sentido, o aparelhamento teria como causa a disposição de que seriam membros da AGU, além dos integrantes das carreiras jurídicas, os detentores, em âmbito do sistema de advocacia pública, de cargos comissionados. A perda da autonomia teria como causa a tipificação como erro grosseiro do advogado a inobservância das hierarquias técnicas e administrativas fixadas na lei complementar que se discute. É esse mesmo fragmento que fomentaria uma rigidez hierárquica na concepção de decisões. A crítica ao projeto não é uma questão weberiana, de burocracia; é freudiana mesmo, que qualifica um delírio jurídico, ainda não catalogado no código internacional de patologias da alma.

A incorporação do comissionado no sistema de advocacia pública é o reconhecimento de um fato capitulado pela vida real, e que reflete tradição normativa que, inclusive, considera funcionário público, para os efeitos penais, quem, embora transitoriamente ou sem remuneração, exerça cargo, emprego ou função pública. Além do que, a preocupação é substancialmente quimérica, na medida em que os números objetivamente comprovam, pelo contrário, uma elogiável retração do exercício de cargos de advocacia pública por comissionados. Muito já se fez.” [...]

Certo, como se vê, que também a Administração da AGU não sustenta, teoricamente, alargamento da utilização dos cargos em comissão, funções comissionadas, mas, no que aqui nos interessa, deixa claro, (retirando-se os floreios) enxergar tal situação não só como comum à Administração como um todo, mas principalmente necessária “preocupação com a eficiência”.

Na mesma linha um terceiro, fora da relação Administração da AGU e membros, Prof. Heleno Torres, também opinou⁸⁴ defendendo que:

Nesta semana, o jornal “O Estado de São Paulo” trouxe Editorial intitulado “o aparelhamento da AGU”. Uma redação que, a pretexto de atacar o projeto da Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União, faz uma crítica pueril, repleta de contradições, e que alinha ideologias e interesses que não revela. Quando se ataca com especulações e acusações não demonstradas os ocupantes dos mais elevados cargos de Estado, atinge-se não bem a pessoa, mas as instituições da República.

⁸⁴ Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2012-set-13/heleno-torres-quem-interessar-agu-engessada-burocracia>>. DESAFIOS DA AGU. A quem pode interessar a AGU engessada?

E querer capitular a governabilidade da República, por meio do enfraquecimento da AGU, é algo que nenhum cidadão pode aceitar.

[...]

A AGU, no campo dos órgãos públicos, é a grande novidade do século, no Brasil. Em nenhum outro momento da nossa história o patrimônio dos brasileiros foi defendido com tanta valentia e talento. Não é por acaso que para comandá-la, nos últimos anos, foi necessário convocar notáveis servidores do Estado ou brilhantes advogados, como Gilmar Mendes, Dias Toffoli e, agora, Luís Inácio Adams. A quem pode interessar a AGU pouco eficiente e engessada pela burocracia?

[...]

A AGU será sempre e tão mais forte quanto maior possa ser sua capacidade de superar as limitações de simplesmente atender às burocracias do Executivo ou do Judiciário, seu empenho em prover soluções efetivas aos processos nos quais a União seja parte, evitar o litígio mediante propostas de adequação da ação estatal à legalidade e à justiça, implantar uma política orientada ao atendimento dos cidadãos e aceitar a redução de divergências de entendimento como algo imprescindível às múltiplas relações jurídicas entre União e sociedade.

Órgãos de estado não revelam crises pelos descontentamentos episódicos de parcela minoritária de seus membros, mas pelo quanto eles são incapazes de realizar em favor da sociedade. A Advocacia pública federal, porém, segue o destino das instituições mais admiradas, está entre as mais qualificadas do mundo, com atuação comprometida e com êxitos sobremodo relevantes. O novo modelo traz, diferentemente do que aparenta aos olhos míopes de alguns, notável fortalecimento da AGU, segundo critérios de compromisso com a governabilidade e com a eficiência administrativa. E com ganhos notáveis para toda a sociedade.

Perceptível, pois, também no que aqui importa (e fora da discussão entre autonomia funcional e independência técnica do advogado, talvez neblinada pelo Autor), que a busca da “*eficiência administrativa*” justifica ou justificaria o modelo ante ganhos notáveis á sociedade.

Para nós, pois, posto o debate. Eficiência é norte, mas como chegar lá, em especial numa conjuntura de corrupção praticamente endêmica como até agora, como o presente texto, exposta?

E na limitação de assunto aqui necessária e efetivada pelo projeto de nova Lei complementar da Advocacia-Geral da União, sugeriríamos a polarização de encaminhamentos: Utilização de Funções Comissionadas e Cargos em Comissão, permitindo a participação de não servidores públicos na gestão da instituição (inclusive na seara finalística? Apesar dos problemas de critérios de indicação desses terceiros...) **Ou**, e aqui começaremos a apresentar como opção, o desenvolvimento das qualidades dos servidores públicos, selecionados via concurso e com vínculo estabilizado com o ente? (Apesar dos manifestos riscos de acomodação e dos alegados piores índices de produtividade em relação à esfera privada).

Antes porém, cabe explicar aqui de qual serviço público se está a tratar.

É que não se almeja discutir um serviço, como telefonia, energia e sua pertinência ou não em privatização de todo o sistema, dos serviços, apesar das agências de controle. Isso porque tal discussão representa, em verdade, uma discussão de todo um modelo político econômico a adequar-se ou não a dada realidade histórica, geográfica e populacional que não caberia neste simples texto e não teria o subscritor competência para fazê-lo.

Até porque, também, numa perspectiva do trabalhador, público ou privado, e não da atividade econômica, certo que buscar eficiência é valor inquestionável, independentemente da atividade desenvolvida.

Assim, partiremos de alguns pressupostos que esperamos verdadeiros, ou seja, que o serviço público desenvolvido pela Advocacia-Geral da União não permite a “privatização” de todo o “sistema”, vez que fixado no texto Constitucional como essencial á Justiça e, portanto, essencial á existência, administração e concretização do Estado Democrático de Direito, como já cansativamente visto.

Ou seja, limitaremos o estudo ao serviço de assessoria, consultoria e representação jurídica do ente Estatal no combate á corrupção, desenvolvido pela Advocacia-Geral da União, necessariamente prestado por Instituição Pública e com foco na atividade finalística, desenvolvida por servidores públicos. (É que permitida e adequada à economicidade o desenvolvimento das atividades meio - limpeza, segurança e transporte, por exemplo – por terceirização).

Veja-se aqui outro tema interessante: será que essa percepção de que atividades meio são melhor desempenhadas através da privatização

poderia ser sentida quanto às atividades fim? Seria tal possível com as exigências de concurso público, compromisso institucional, segurança e estabilidade da relação servidor x Administração? Ante o necessário rigor com o trato da coisa pública e com as consequências oriundas, características do ato administrativo, como presunção de veracidade, legitimidade e auto-executoriedade, existiria a percepção de melhor desempenho por terceirizados? Agentes privados?

Não teremos aqui espaço para desenvolver a linha, mas, vimos que a corrupção não é fenômeno exclusivo de agente público.

Caminhemos na análise.

I – D – 2 Da busca de uma resposta

Devemos especificar a discussão que se quer propor.

Assim, partimos da ciência de que a atividade desenvolvida pela Advocacia-Geral da União deve, pois, continuar sendo desenvolvida por Instituição Pública e por servidores públicos compromissados com o relevante mister de assessoramento, consultoria e representação judicial e extrajudicial dos entes Estatais, em especial no combate á corrupção.

E do pressuposto acima recolocamos os contornos do que se quer discutir: Cabe, no âmbito da atividade finalística da Advocacia-Geral da União, adotar-se a intervenção de terceiros, não servidores públicos, através de funções e cargos em comissão, como concretização da busca pela eficiência e combate á corrupção?

Ou cabe melhor desenvolver a relação Administração x Servidor, estimulando-se as qualidades destes em prol da eficiência na gestão daquela?

Adiantamo-nos para indicar que a melhor opção é a segunda. E não só porque talvez seria um contrasenso usar-se da “*solução externa*” quando o pressuposto (não aprofundado, é verdade), é de que o serviço jurídico do Estado deve ser prestado por Instituição e servidores públicos. Até porque as exceções confirmariam a regra, confirmariam a escolha do modelo adotada para tal mister.

Mas a resposta é tal porque, para nós, a melhoria da eficiência do servidor público, em especial no combate efetivo á corrupção, na hipótese, passaria pelo desenvolvimento e estímulo de suas qualidades, de seus predicados, alguns já demonstrados quando do concurso público, outros com eventual e esporádica qualificação posterior.

Até porque, também, como defendido em artigo publicado pelo Sr. Consultor-Geral da União, aqui já referido, a Administração tende a diminuir tais intervenções externas e, conseqüentemente, é de se concluir

que o futuro e diminuto “número” dessas intervenções, de cargos e funções comissionadas não seria logicamente suficiente para resolver o problema de falta de eficiência de todo o quadro de servidores públicos.

Em uma fraca metáfora futebolística, talvez apropriada ao ambiente brasileiro, parece-nos claro que um único “*boleiro estrangeiro*” não será capaz de evitar a série de derrotas de um time inteiro, do goleiro a ataque, de pernetas tupiniquins.

Alguém, desenvolvendo a infeliz metáfora, pode dizer que o “*estrangeiro*” seria o Técnico ou Diretor do time, responsáveis pela “*direção e assessoramento*” da equipe. Mas em tal situação, muito já vista nos campos nacionais e internacionais, certo que poderão obter algum resultado se, e somente se, desenvolverem as qualidades e o preparo do seu plantel, retribuindo-lhes financeiramente de forma adequada (sob pena de perder os que se destaquem ou se cansem das dificuldades locais), e dando-lhes estrutura de “treino” e “pessoal de apoio” em número e qualidade também suficientes.

Não desenvolvidas tais áreas, ou seja, não melhorado o gramado, o estádio de treino, não montada equipe de preparadores físicos e gandulas adequada em número e capacidade e, principalmente, não estimuladas, desenvolvidas, as qualidades dos jogadores, aquele “alienígena” estará fadado, com todo o seu preparo, ao “rebaixamento”.

Saindo da metáfora, pois apenas serve para tentar melhor fazer compreender a ideia que se entende necessária ao estudo, cabe esclarecer que, em nosso sentir, o desenvolvimento das qualidades e virtudes dos servidores públicos, com o *pari-passo* melhoramento estrutural e de pessoal de apoio, representa mecanismo de controle prévio aos atos do Estado que conseguirá fazer brotar mais forte no serviço público (em especial na Advocacia Pública) a semente e a raiz da eficiência no bem desempenhar de uma de suas mais relevantes atribuições, qual seja, justamente, o combate á corrupção.

Provavelmente o leitor esteja se perguntando em que local estaria o empirismo, no estudo, da conclusão prática que nos adiantamos a fazer.

É mesmo questionável se dizer que é falha a fórmula de intervenções externas no corpo público como solução à acomodação e melhoria da eficiência (apesar de, neste ponto, também o subscritor se perguntar onde estaria o embasamento fático de tal constatação?), apontando-se como solução o desenvolvimento das qualidades internas e o melhoramento das estruturas físicas e pessoal de apoio, sem se ao menos indicar a forma de apuração!

Pois bem, e aqui aprofundando o estudo, cabível a exteriorização de algumas percepções, para a sociedade, notórias. O Serviço público

é ineficiente. A ineficiência gera malversação do erário e facilita a corrupção. Assim, a conclusão do silogismo é de que o servidor público é ineficiente e a Administração Pública a concretização de uma distopia marcada atavicamente pela incapacidade de se corrigir.

Daí, como visto na abertura do texto, a ideia de que a intervenção de externos à Administração traria eficiência. Porém, como também já visto, tal não é necessariamente verdadeiro e evidencia uma análise do problema viciada, o que gera uma busca também viciada da solução.

O que se quer dizer é que apesar de a aferição da ineficiência pública ter sua verificação numa simples percepção sensitiva do administrado, do privado, da sociedade quanto á qualidade do servidor público, tal não quer dizer que a solução para tal ineficiência do mesmo servidor público tenha solução na intervenção do privado naquele campo do serviço público, e muito menos que tal privado consiga identificar as várias causas específicas da ineficiência do servidor público.

Assim, e voltando aos trilhos, entendemos mais adequado à verificação das causas específicas e à formulação de soluções aos problemas da ineficiência do servidor público, buscar identificar tais elementos com a percepção que o próprio servidor público tem de si, com a análise das causas que o próprio servidor julga responsáveis pela ineficiência.

E é isso que foi feito e ante análise de tais resultados é que se concluiu, como há muito adiantado, que um adequado caminho à solução da ineficiência do servidor público, á significativa melhoria no combate á corrupção e na recomposição do erário, tem os tijolos mais dourados quando trilhado o rumo pelo desenvolvimento das qualidades internas e melhoria das estruturas de apoio e de pessoal, restando neblinada a estrada, em nosso sentir, quando apenas se aponta a solução como algo a depender de uma conduta individualizada, ainda que em cargo de gestão, do terceiro, privado, “interventor”.

Destarte, e finalmente, esclarecemos que auxiliamos no desenvolvimento de um estudo de caso, criado, gestado, efetivado e utilizado para servir de comprovação empírica à análise, na ciência da Administração, e não do Direito, do tema de uma monografia de graduação tendo como cerne o COMPROMETIMENTO ORGANIZACIONAL.

I – D – 3 Da verificação

De fato, como indicado no tópico anterior, e com o intuito de servir a demonstração empírica necessária à análise do comprometimento

organizacional no âmbito do serviço público, em especial, do órgão local de execução contenciosa da Advocacia-Geral da União, qual seja, Procuradoria da União no Estado de Minas Gerais, em apoio científico a monografia de graduação em Administração⁸⁵, realizou-se um questionário.

Tal instrumento voltou-se à aferição dos motivos de aquele servidor público sentir-se, ou não, devidamente comprometido com a organização, com a instituição pública a que vinculado.

Assim, acreditamos, foi possível minimamente verificar, com algum rigor científico, as causas específicas do que o próprio servidor público entende como justificativa para não se apresentar a serviço com grau de comprometimento adequado.

Ou seja, parece-nos que foi possível, por amostragem, verificar-se concretamente as causas da falta de comprometimento, da falta de dedicação que, como óbvio, contribuem sobremaneira à ineficiência do servidor público e aos baixos índices de recomposição do erário.

Em suma, utilizando-se dos conceitos da Administração de Empresas, com ênfase na gestão de pessoal, aplicadas aos servidores públicos, podemos aproveitar os resultados de tal pesquisa científica como considerável indicativo das causas da ineficiência do servidor público e, por lógica conseqüência, indicar mais facilmente as soluções a tal problema, na busca do efetivo combate à corrupção.

Que não se faça o pobre raciocínio, porém, de que se aquele ambiente de servidores públicos encontra-se com alto grau de desestímulo, quer isso dizer que se trata de ambiente com alto grau de corrupção. Não é isso e todo o capítulo sobre corrupção, seus conceitos, sua compreensão, seus agentes e mecanismos de controle, serviu justamente para se mostrar a complexidade da questão.

Porém, e do outro lado, não há como se negar que estímulos ao comprometimento organizacional, ou seja, ao elo entre o servidor e o ente público pode contribuir na melhoria, em termos de eficiência, do combate à corrupção.

Ou seja, estamos a estudar, como já se buscou deixar claro, mais um mecanismo de combate à corrupção que pode “tratar” de uma das causas da corrupção (que, como visto, também tem várias) qual seja o desestímulo do servidor público.

E se fez tal opção justamente por se entender que, ao menos na seara jurídica, apesar da complexidade do fenômeno da corrupção, da

85 VELHO, Nicole. *Comprometimento organizacional: um estudo de caso na Procuradoria da União de Minas Gerais*. 2011. 98f. Dissertação (Graduação em Administração) – Faculdade de Administração Milton Campos, Nova Lima.

manifesta ineficiência jurídica em seu combate e das grandes discussões acerca do modelo de gestão ideal na Administração Pública (Burocrática, Gerencial, Moderna, com menor ou maior intervenção de externos ou não servidores...), pouco existe em termos doutrinários que demonstre preocupação com a relação Administração x servidor como elemento, talvez, de efetivo e eficiente combate ao mal aqui já estudado.

Assim, espera o subscritor que após o que se põe abaixo, com inúmeras referências ao trabalho desenvolvido, possa vir a ser embasada a conclusão que arriscou fazer no início do texto, qual seja: Eficiência do servidor público advém do incentivo e desenvolvimento de suas qualidades e de melhorias estruturais e de apoio. E desenvolvidas tais qualidades e aprofundado o vínculo, mais efetivo será o combate á corrupção.

I – D - 4 Do Comprometimento Organizacional

No estudo em questão, que será devidamente referenciado ao final, até porque severamente transcrito, foram esclarecidos conceitos, próprios à Administração e que aqui serão adotados, á força da ignorância do subscritor naquel'outra ciência.

Assim, esclareceu-se, a título de introdução, que na realidade atual, as organizações requerem competências para adquirirem vantagem competitiva e, assim, a sobrevivência organizacional. Isso requer uma gestão eficaz das informações, tecnologias, processos e, fundamentalmente, das pessoas, uma vez que as mudanças sociais, demográficas, culturais e tecnológicas alteram a organização e estrutura do trabalho, o que transforma as relações de trabalho.

Resta claro, então, que as novas relações de trabalho, requerem ajustamento por parte das organizações, que devem buscar anteciparem-se às mudanças, a fim de garantirem sua sobrevivência. Tal paradigma requer dos trabalhadores que eles também se antecipem e ajustem às mudanças e, para tanto, precisam estar inseridos em organizações que possibilitem seu desenvolvimento.

Tem-se, então, que, para sobreviver no mundo competitivo é indispensável que as organizações atraiam e mantenham os profissionais mais competentes e criativos. Dessa forma, além da gestão da qualidade e do conhecimento, a gestão de recursos humanos passa a ser vital para as organizações.

Como assinala Bastos⁸⁶, para que as inovações tecnológicas representem real vantagem competitiva para a organização, é fundamental

86 BASTOS, Antônio V. B. Comprometimento organizacional: um balanço dos desafios e resultados que cercam essa tradição de pesquisa. *Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, maio/jun. 1993.

que o patrimônio humano seja efetivamente comprometido com o trabalho e que nele encontre condições de auto-realização e crescimento. Nesse mesmo sentido, Dias⁸⁷ ressalta que o uso de tecnologias que alteram a estrutura organizacional requerem indivíduos mais motivados, atentos, capacitados e participativos.

Isso posto, a questão do comprometimento organizacional passa a ser fundamental para os profissionais preocupados com as organizações e seus recursos humanos⁸⁸. Isso em função da crença de que profissionais comprometidos com a organização, tendem a se esforçar para o crescimento e sucesso da mesma. Ademais, Bastos⁸⁹ ressalta a premissa de que altos níveis de comprometimento organizacional geram benefícios a ambos: trabalhador e organização.

Comprometimento, aqui, deve ser entendido enquanto engajamento, agregamento e envolvimento, ou seja, vínculo, do indivíduo com a organização⁹⁰. Assim, o comprometimento organizacional pode ser compreendido como um estado psicológico que caracteriza a ligação dos indivíduos à organização. Segundo Rego⁹¹, as pessoas mais comprometidas têm maiores probabilidades de permanecerem na organização e de buscarem o alcance dos objetivos organizacionais.

Disponível em: <<http://www.gerenciamento.ufba.br/MBA%20Disciplinas%20Arquivos/Lideranca/Comprometimento%20organizacional%2020um%20balan%C3%83%C2%A7o%20dos%20resultados%20e%20desafios%20que%20cercam%20esta%20tradi%C3%83%C2%A7%C3%83%C2%A3o%20de%20pesqui.pdf>>. Acesso: em 23 ago. 2012

- 87 DIAS, Derli de S. *Múltiplos comprometimentos: um estudo comparativo entre profissionais e gerentes de uma grande empresa do setor metal-mecânico*. 2001. 136f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte.
- 88 BORGES-ANDRADE, Jairo Eduardo. Comprometimento organizacional na administração pública e em seus segmentos meio e fim. *Temas em Psicologia*, Ribeirão Preto, v.2, n.1, abr. 1994. Disponível em: <http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?pid=S1413-389X1994000100005&script=sci_arttext>. Acesso: em 23 ago. 2012.
- 89 BASTOS, Antônio V. B. Comprometimento organizacional: um balanço dos desafios e resultados que cercam essa tradição de pesquisa. *Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, maio/jun. 1993. Disponível em: <<http://www.gerenciamento.fba.br/MBA%20Disciplinas%20Arquivos/Lideranca/Comprometimento%20organizacional%2020um%20balan%C3%83%C2%A7o%20dos%20resultados%20e%20desafios%20que%20cercam%20esta%20tradi%C3%83%C2%A7%C3%83%C2%A3o%20de%20pesqui.pdf>>. Acesso em: 23 ago. 2012.
- 90 MEDEIROS, Carlos Alberto F.; ENDERS, Wayne Thomas. Validação do Modelo de Conceitualização de Três Componentes do Comprometimento Organizacional (Meyer e Allen, 1991). *Revista de Administração Contemporânea*, Curitiba, v.2, n.3, set./dez. 1998. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rac/v2n3/v2n3a05.pdf>>. Acesso em: 29 ago. 2012.
- 91 REGO, Armênio. Comprometimento organizacional e ausência psicológica – afinal quantas dimensões?. *Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, v.43, n.4, set./dez. 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-75902003000400003&script=sci_arttext>. Acesso em: 25 out. 2012.

Porém, essa ligação do indivíduo com a organização não pode ser explicada com base em apenas um fenômeno, o que levou à tripartição do conceito de comprometimento em: afetivo, normativo e instrumental. O comprometimento afetivo refere-se ao grau em que o colaborador se sente emocionalmente ligado à organização; o normativo, ao grau em que o colaborador possui um sentido da obrigação moral de permanecer na organização; e o instrumental, ao grau em que o colaborador se mantém na organização em função dos custos associados com sua saída⁹².

Tendo introduzido o tema comprometimento, podemos aprofundar o referido estudo, no qual a autora⁹³ avaliou o nível comprometimento organizacional, em seus enfoques afetivo, instrumental e normativo, em servidores e membros (Advogados da União), da Procuradoria da União em Minas Gerais – PU/MG. Diante o exposto, fica claro que, para que se possam prever comportamentos e modificá-los, é fundamental que se realize uma análise inicial do comprometimento organizacional dos referidos profissionais, especialmente qual o enfoque predominante do vínculo indivíduo – organização.

Apresentada adequadamente, em nosso sentir, alguma conceituação necessária, merece destaque a percepção naquela ciência de que o “recurso humano”, o trabalhador, o servidor público (por que não?) é e deve ser doravante com maior intensidade foco e cerne daquele desenvolvedor de determinada atividade (privada ou pública, agora) até para que consiga manter em seus quadros aquele “recurso humano” capaz, competente, ou seja, eficiente.

Voltemo-nos até á lógica futebolística, eis que para se manter o artilheiro na equipe, não será o colega ou o técnico alienígena suficiente, e sim, mais nos parece, a boa estrutura do time, o bom apoio nas atividades co-relacionadas e, principalmente na perspectiva do jogador, o “bom” e “em dia” salário.

Aqui cabe um pequeno parêntese quanto ao salário, remuneração, em especial do servidor público, principalmente em tempos de divulgação, pela necessária transparência, ampla e irrestrita nos sítios cibernéticos governamentais. É que não há mal em se pleitear bons salários e, principalmente, não há mal em os comparar àqueles que exercem atividades semelhantes, até para que se decida ou não continuar no “time” ou no “esporte”. Claro que a realidade social é, e deve ser sempre, parâmetro, mas críticas ás atuações sindicais ou associativas

92 Idem.

93 VELHO, Nicole. *Comprometimento organizacional: um estudo de caso na Procuradoria da União de Minas Gerais*. 2011. 98f. Dissertação (Graduação em Administração) – Faculdade de Administração Milton Campos, Nova Lima.

de servidores públicas nos parecem descabidas quando se pautam apenas pelo discurso de que servidor público deve “ganhar pouco” ou já “ganha muito”, pois o cerne deve ser a real e concreta análise da estrutura remuneratória, sua comparação com atividades semelhantes e, principalmente, as exigências para tal atuação e os resultados positivos ou negativos de tal atuação. Ou seja, generalidades não fundamentadas quanto á remuneração não se coadunam com a necessária, firme séria cobrança de eficiência e qualidade no serviço público. Mas tal é outra história, ou melhor, estória, que aqui também não terá espaço.

Assim, ao foco do estudo.

Ante a apresentação geral de alguns preceitos, se justificou o estudo com base na idéia de que o grau comprometimento organizacional pode predizer desempenho, absenteísmo, rotatividade e atrasos no trabalho. Para a autora⁹⁴, o comprometimento reflete o grau em que o indivíduo crê e aceita os valores da organização, deseja se esforçar em favor dela e nela permanecer. Depreende-se daí a importância do seu estudo para instituições públicas, para que se tornem mais eficientes e respondam melhor às demandas da população.

Sabe-se que, no Brasil, são altos os índices de corrupção, inclusive no serviço público. No entanto, pode-se presumir que, ao se sentirem comprometidos com a organização e desejando trabalhar em prol dela, os colaboradores atuariam com mais presteza e correição, diminuindo a ineficiência e aumentando a responsividade às demandas. A autora partiu da premissa que:

Compreender como ocorre o vínculo dos indivíduos com a organização pode possibilitar aos administradores públicos a criação de ambientes de gestão de pessoas que favorecem o desenvolvimento do referido vínculo. Ou seja, saber qual o enfoque do comprometimento predominante nos servidores e membros da Procuradoria da União em Minas Gerais possibilitará aos administradores a criação de estratégias mais eficazes de manutenção do vínculo. Isso porque serão adaptadas àquela realidade específica⁹⁵.

Ora, fundamental compreender a dinâmica do comprometimento nas instituições públicas para que se identifique o nível de vínculo do indivíduo com os objetivos e valores da organização, e quanto ele

94 Idem, 2011.

95 Idem, p. 17.

está disposto a trabalhar em benefício dela. Somente a partir dessa identificação será possível desenvolver e aumentar o vínculo.

Para que se possam analisar os resultados da pesquisa, é necessária a compreensão da estrutura organizacional da PU/MG, em que há fundamentalmente dois níveis funcionais: servidores e membros ou Advogados da União. Os primeiros atuam nos segmentos-meio e os segundos no segmento-fim do órgão. Cabe lembrar que segmento-fim é aquele que trabalha para consecução dos objetivos institucionais, enquanto o segmento-meio serve de apoio para essa consecução. Nesse sentido, é importante se conhecer as bases, enfoques e os antecedentes de comprometimento nos segmentos meio e fim de instituições públicas e compará-los, para que se possam planejar intervenções que levem em conta possíveis diferenças entre os conjuntos dessas variáveis⁹⁶.

Com base nisto, a autora apresenta e discute os níveis de comprometimento encontrados nos servidores e membros da PU/MG, para cada enfoque analisado: afetivo, normativo e instrumental, além de alguns antecedentes do comprometimento da população analisada.

Cabe aqui uma explanação acerca dos antecedentes do comprometimento. Eles são os determinantes do comprometimento, ou seja, condições prévias que favorecem ou limitam a criação de vínculo entre o indivíduo e a organização. Diversas são as variáveis que podem ser consideradas antecedentes do comprometimento, Bastos⁹⁷ as agrupa, organizando-as em quatro conjuntos de variáveis: características pessoais; características do trabalho; experiências no trabalho; e estados do papel.

Justificado o estudo, pois, em sua necessidade á ciência da Administração, mas também plenamente justificado, nos parece, a correlação do estudo feito com o que aqui desenvolvemos, ou seja, á verificação das causas e indicativos de soluções á ineficiência do servidor público, em especial no necessário combate á corrupção.

Lá, então, focou-se o tema, em especificações, aqui, talvez desnecessárias, acerca de conceitos jurídicos de “órgão público”, “serviço público” e “servidor público”, além de uma apresentação da organização

96 BORGES-ANDRADE, Jairo Eduardo. Comprometimento organizacional na administração pública e em seus segmentos meio e fim. *Temas em Psicologia*, Ribeirão Preto, v.2, n.1, abr. 1994. Disponível em: <http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?pid=S1413-389X1994000100005&script=sci_arttext>. Acesso em: 23 ago. 2012.

97 BASTOS, Antônio V. B. Comprometimento organizacional: um balanço dos desafios e resultados que cercam essa tradição de pesquisa. *Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, maio/jun. 1993. Disponível em: <<http://www.gerenciamento.ufba.br/MBA%20Disciplinas%20Arquivos/Lideranca/Comprometimento%20organizacional%2020um%20balan%C3%83%C2%A7o%20dos%20resultados%20e%20desafios%20que%20cercam%20esta%20tradi%C3%83%C2%A7%C3%83%C2%A3o%20de%20pesqui.pdf>>. Acesso em: 23 ago. 2012.

pesquisada. Refere-se a uma estrutura organizacional pública federal, qual seja a Advocacia-Geral da União, por sua Procuradoria da União em Minas Gerais.

Tal qual neste texto, a Autora também salientou o fenômeno da corrupção para a escolha do tema, acreditando que possa correlacionar-se sua ocorrência à falta de comprometimento do servidor público

Ao tentar avaliar que espécie de comprometimento, considerando os enfoques já referidos, apresenta o servidor público brasileiro, em especial um tipo de servidores públicos do poder executivo que atua diretamente com a justiça brasileira, pode-se perceber parâmetros para verificação e compreensão da eficiência, ou ineficiência do trabalho desenvolvido, de sua eficácia ou ausência de resultados, celeridade ou injustificada demora, mas, principalmente, da correção no trato do serviço público ou da má administração, ou até corrupção com a coisa pública.

Sabe-se que a PU/MG é dotada de servidores públicos brasileiros; de âmbito federal (o que retira discussões sobre realidades locais); do poder executivo (o poder com maior número de servidores e o que apresenta maiores índices de casos de corrupção além de apresentar estruturas físicas e remuneratórias alegadamente mais precárias); e que atuam perante a justiça brasileira, tão criticada por questões como demora e consagração de injustiças ou soluções inadequadas.

Apresenta-se, então, lá, os conceitos de ciência jurídica adotados à análise e que aqui sentimos desnecessário transcrever, bastando referenciar como órgãos públicos, classificações de órgãos públicos, servidor público, serviço público e, à frente, Advocacia Pública, sua conceituação, sua estrutura, seu organograma, suas atribuições, missão, visão e valores.

Após tal mescla científica, retorna-se à conceituação detalhada do comprometimento organizacional, termo para o qual há diversas abordagens e conceitos diferentes, de acordo com os diferentes autores. Porém, como base do construto, tem-se que comprometimento “*envolve alguma forma de laço psicológico entre pessoas e aspectos do seu ambiente de trabalho*”⁹⁸.

Assim, o comprometimento é essencialmente o vínculo entre o indivíduo e a organização baseado no contrato psicológico que um profissional desenvolve com uma organização quando passa a fazer parte de seu quadro. Nesse contrato, o trabalhador aceita os valores da empresa, adquire lealdade a ela e apresenta um desejo de nela continuar.

Dessa forma, o termo comprometimento envolve a identificação do trabalhador com a organização e seus objetivos, desejando dela fazer

98 Idem. p.1.

parte e nela manter-se⁹⁹. Além disso, o comprometimento deve abarcar engajamento e envolvimento do indivíduo com a organização, além de uma inclinação a agir de determinada maneira¹⁰⁰.

Ainda priorizando a importância do componente vínculo na conceitualização do comprometimento, comprometimento é caracterizado como¹⁰¹ “*o que vincula um indivíduo ao seu mundo de trabalho e as implicações de tal vínculo para o indivíduo, para o trabalho e para as organizações*”.

Como são muitos os pontos de vista acerca do construto “comprometimento organizacional”, os estudiosos subdividiram o conceito em relação a seus focos e bases. Os focos principais sendo o trabalho em si, a organização, a carreira e o grupo; e as bases (enfoques) afetiva, normativa, sociológica, comportamental e instrumental (MEDEIROS ET AL., 2003; BASTOS, BRANDÃO E PINHO, 1997). Assim, os vínculos do indivíduo com a organização podem ser estudados em função de seus enfoques e bases.

Introduzida a temática, resta analisar em maior profundidade cada um dos enfoques: afetivo, instrumental e normativo. Os enfoques sociológico e comportamental não serão esmiuçados aqui, por serem irrelevantes ao objetivo do presente trabalho.

O enfoque afetivo, também pode ser chamado de atitudinal. Bastos (1996) caracteriza este enfoque como a identificação do indivíduo com a organização, mais especificamente com seus objetivos e valores. Aqui é priorizada a relação afetiva com a empresa. Este enfoque “*associa-se à ideia de lealdade, sentimento de pertencer, desejo de contribuir e dar energia para a organização*”¹⁰². É caracterizado também por orgulho da organização e desejo de afiliação, além do contentamento por ser membro. O apego psicológico do indivíduo é emocional, assim, ele não calcula custos e benefícios de continuar na organização, mas nela

99 ROBBINS, Stephen P. *Comportamento Organizacional*. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2010.

100 MEDEIROS, Carlos Alberto F.; ENDERS, Wayne Thomas. Validação do Modelo de Conceitualização de Três Componentes do Comprometimento Organizacional (Meyer e Allen, 1991). *Revista de Administração Contemporânea*, Curitiba, v.2, n.3, set./dez. 1998. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rac/v2n3/v2n3a05.pdf>>. Acesso em: 29 ago. 2012.

101 BASTOS, Antônio V. B. *Comprometimento organizacional: seus antecedentes em distintos setores da administração e grupos organizacionais*. Temas de Psicologia, Ribeirão Preto, v.2, n.1, abr. 1994. Disponível em: <http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?pid=S141389X1994000100007&script=sci_arttext>. Acesso em: 23 ago. 2012.

102 BASTOS, Antônio V. B.; BRANDÃO, Margarida G. A.; PINHO, Ana Paula M. Comprometimento organizacional: uma análise do conceito expresso por servidores universitários no cotidiano do trabalho. *Revista de Administração Contemporânea*, Curitiba, v.1, n.2, maio/ago. 1997. Disponível em: <<http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1415-65551997000200006&script=sciarttext&tlng=pt>>. Acesso em: 23 ago. 2012. p. 5.

permanece por identificação com os valores organizacionais, podendo inclusive introjetá-los.

O segundo enfoque a ser analisado é o instrumental, que possui diversas nomenclaturas, dentre elas, calculativo, de continuação ou *side-bets*. Bastos, Brandão e Pinho¹⁰³ o conceituam como um apego psicológico em função dos custos associados a sair da organização, ou seja, reflete quanto o indivíduo se sente aprisionado a ela. O trabalhador sente que realiza uma troca com a organização: precisa sentir-se recompensado por seu esforço através do que ela lhe oferece, bem como conhecer os custos ou sacrifícios (econômicos, sociais ou psicológicos) resultantes de sair da empresa¹⁰⁴. Apreende-se, então, deste enfoque, o papel primordial dos resultados a serem alcançados pelo trabalhador, decorrentes de seus investimentos na organização. Esses resultados são, dentre outros, a posição na organização, privilégios ocupacionais, planos especiais de aposentadoria, dentre outros benefícios oferecidos ao trabalhador. Além dos referidos benefícios, em uma base instrumental, o empregado se vincula à organização pela sua percepção da possibilidade de perder, e/ou impossibilidade de repor as vantagens decorrentes de seu investimento, caso venha a sair da organização¹⁰⁵.

O terceiro enfoque a ser estudado é o normativo, no qual o indivíduo se vincula à organização em função das pressões normativas que internaliza. Nesse tipo de comprometimento ocorre a “internalização ou identificação com valores e objetivos da organização”¹⁰⁶. Neste enfoque, há aceitação dos objetivos e valores da organização e consonância entre os valores do trabalhador e os organizacionais. Aqui, a identificação provém de características pessoais do indivíduo, em função de sua história de vida, e não diretamente da relação com a organização.

Um trabalhador pode se vincular à organização com base em mais de um enfoque, percebendo-os concomitantemente. Assim, o vínculo psicológico do trabalhador com a organização pode ser composto por

103 BASTOS, Antônio V. B.; BRANDÃO, Margarida G. A.; PINHO, Ana Paula M. Comprometimento organizacional: uma análise do conceito expresso por servidores universitários no cotidiano do trabalho. *Revista de Administração Contemporânea*, Curitiba, v.1, n.2, maio/ago. 1997. Disponível em: <<http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1415-65551997000200006&script=sciarttext&tlng=pt>>. Acesso em: 23 ago. 2012.

104 Idem.

105 SIQUEIRA, Mirlene M. M. Comprometimento organizacional afetivo, calculativo e normativo: evidências acerca da validade discriminante de três medidas brasileiras. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPAD, 25., 2001, Campinas. *Anais...* Campinas: ANPAD, 2001. 1 CD-ROM.

106 BASTOS, Antônio V. B.; BRANDÃO, Margarida G. A.; PINHO, Ana Paula M. Comprometimento organizacional: uma análise do conceito expresso por servidores universitários no cotidiano do trabalho. *Revista de Administração Contemporânea*, Curitiba, v.1, n.2, maio/ago. 1997. Disponível em: <<http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1415-65551997000200006&script=sciarttext&tlng=pt>>. Acesso em: 23 ago. 2012. p. 5.

diversos enfoques. Desse modo, ao invés de tipos de comprometimento, os enfoques ou bases são analisados enquanto componentes do referido vínculo, que passa a ser multidimensional¹⁰⁷.

Da mesma obra se retira que os principais modelos de vínculos multidimensionais são o do vínculo psicológico do empregado de O'Reilly e Chatman, de 1986, que aponta como bases do comprometimento três processos: submissão, identificação e internalização e o de conceitualização de três componentes do comprometimento organizacional de Meyer e Allen, de 1990, que explica o vínculo do empregado com a organização em função dos enfoques afetivo, instrumental e normativo.

O modelo mais amplamente utilizado para conceitualização e análise do comprometimento organizacional – e o utilizado no estudo de referência – é o de três componentes de Meyer e Allen, de 1991, com base nos enfoques: afetivo, instrumental e normativo¹⁰⁸. Deste modelo, então, são componentes os três enfoques do comprometimento, quais sejam: afetivo, instrumental e normativo. O afetivo se refere ao sentimento de pertencimento e lealdade para com a organização, além de orgulho e desejo de afiliação¹⁰⁹. O instrumental baseia-se nos custos associados pelo trabalhador a sua saída da organização. Já o normativo significa uma internalização dos valores e objetivos organizacionais.

Baseados em instrumentos já existentes, Meyer e Allen desenvolveram duas escalas: uma composta de 24 itens e a outra de 18. São questões fechadas e aplicadas em formato Likert. Um terço do instrumento é composto de questões que verificam o comprometimento afetivo e as demais medem os outros dois¹¹⁰. O instrumento por eles desenvolvido tem sido amplamente utilizado para diagnóstico do comprometimento organizacional, em seus enfoques afetivo, instrumental e normativo.

107 MEDEIROS, Carlos Alberto F., ALBUQUERQUE, Lindolfo G. Comprometimento organizacional: um estudo de suas relações com características organizacionais e desempenho nas empresas hoteleiras. *Revista Psicologia, Florianópolis*, v.5, n.2, dez. 2005. Disponível em: <http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?pid=S1984-66572005000200003&script=sci_arttext>. Acesso em: 15 set. 2012.

108 MEDEIROS, Carlos Alberto F., ENDERS, Wayne Thomas. Validação do Modelo de Conceitualização de Três Componentes do Comprometimento Organizacional (Meyer e Allen, 1991). *Revista de Administração Contemporânea*, Curitiba, v.2, n.3, set/dez. 1998. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rac/v2n3/v2n3a05.pdf>>. Acesso em: 29 ago. 2012.

109 LIMA, Aline V., LINS, Samuel L. B., LINS, Zoraide M. B. Emoções positivas na relação com comprometimento no trabalho. In: ENCONTRO ANUAL DA ABRAPSO, 14., 2007, Rio de Janeiro. *Anais...* Rio de Janeiro: ABRAPSO, 2007. Disponível em: <http://www.abrapso.org.br/siteprincipal/anexos/AnaisXIVENA/conteudo/pdf/trab_completo_14.pdf>. Acesso em: 13 set. 2012.

110 MEDEIROS, Carlos Alberto F. et al. Comprometimento organizacional: o estado da arte da pesquisa no Brasil. *Revista de Administração Contemporânea*, Curitiba, v.7, n.4, out./dez. 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1415-65552003000400010&script=sci_arttext>. Acesso em: 23 ago. 2012.

Estabelecido, pois, o fundamento teórico á pesquisa lá desenvolvida, importante perceber a complexidade da matéria em termos de percepção do que é comprometimento.

Tal referencial é importante ao presente ao presente trabalho no claro intuito de dar-lhe maior embasamento, o que, em princípio, tornaria mais aceitável a conclusão já apresentada.

Muito mais se poderia retirar, em nosso entender, da fundamentada fonte, até porque na linha multidisciplinar que aqui nos colocamos a desencarrilhar, as citações diversas foram necessárias ao rigor pretendido, ante desconhecimento do subscritor da ciência da Administração.

Entretanto, cremos possível compreender adequadamente o que se apresentou como comprometimento organizacional aferível e, em cognição jurídica, essa ao menos iniciada pelo articulador, certo que se permite uma exata compreensão do trabalho desenvolvido e dos resultados obtidos, estes essenciais á justificativa que aqui se quer apresentar, em fundamentação á conclusão adiantada, mas que tinham como imprescindível glosa os conceitos, talvez cansativamente, apresentados.

I – D - 5 Dos Resultados

Finalmente cumpre-nos introduzir os dados obtidos após formulação e apresentação de questionário aos servidores envolvidos, analisados, pois, a partir das premissas conceituais delineadas.

Sendo objetivo do estudo a identificação do nível de comprometimento dos servidores e membros da Procuradoria da União em Minas Gerais, através da análise dos resultados nos enfoques afetivo, normativo e instrumental, foram enviados 79 questionários (instrumento de Meyer e Allen, acima referido). Destes, foram devolvidos 42 (53,16%), sendo 17 Advogados da União e 25, demais servidores. Isso representa 36,17% dos membros e 41,67% dos servidores administrativos existentes na organização. Todos os questionários foram devolvidos completamente preenchidos e sem duplicidade em nenhuma resposta.

Vamos, agora, aos resultados encontrados na pesquisa: a maioria dos participantes foi do sexo feminino, sendo a disparidade maior dentre os servidores. A pesquisadora supôs que este fato se deva às atividades administrativas dos servidores, em função de apoio e secretariado, tarefas mais buscadas, historicamente, por profissionais do sexo feminino. O Gráfico 1, abaixo, ilustra este resultado.

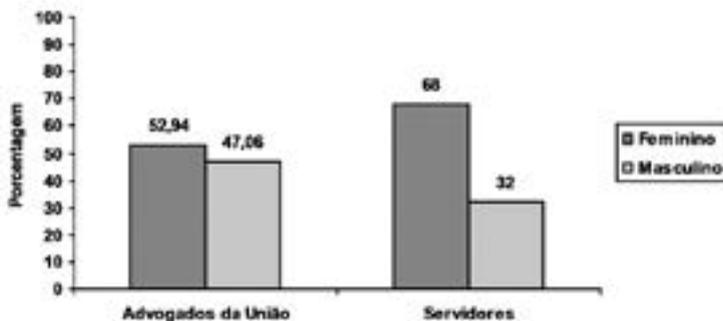
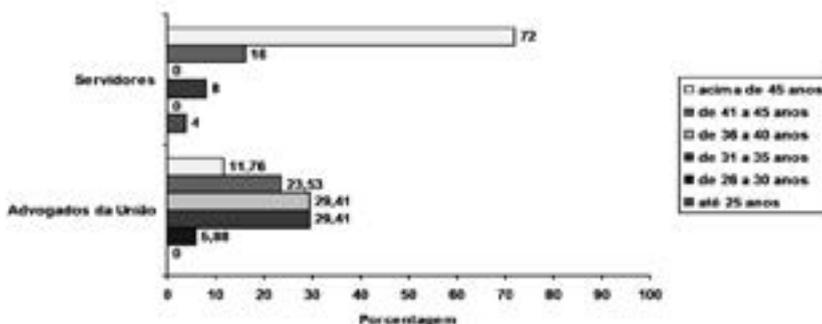


Gráfico 1: Frequência da amostra quanto ao sexo, por nível funcional

Fonte: VELHO, 2011.

Quanto à faixa etária, a maioria dos Advogados da União possui entre 31 e 40 anos, enquanto nos servidores, há maior concentração de pessoas acima de 45 anos. Tem-se que a maioria dos Advogados da União lotados na PU/MG possui mais de 31 anos, isso em função da necessidade de concurso público de nível superior para ingresso na carreira. Além disso, a efetiva lotação na capital mineira é bastante concorrida no âmbito da Advocacia Geral da União, requerendo, pois, de 2 a 6 anos de carreira do Advogado da União para que tenha seu trabalho em Belo Horizonte. O Gráfico 2 mostra essas distribuições:



Fonte: VELHO, 2011

Quanto ao estado civil, destacam-se os casados, que representam 70,59% dos Advogados e 48% dos servidores, conforme demonstrado no Gráfico 3, abaixo:

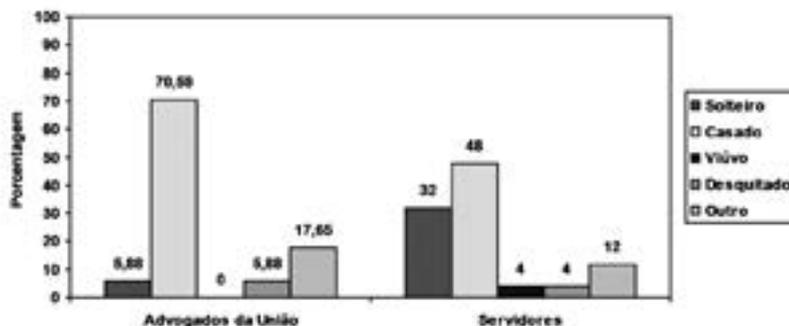


Gráfico 3: Divisão da amostra quanto ao estado civil, por nível funcional
Fonte: VELHO, 2011

A ampla maioria dos participantes da pesquisa possui filho, sendo que 70,59% dos Advogados da União declararam possuir filho e 56% dos servidores. O Gráfico 4 ilustra a distribuição de participantes com filhos.

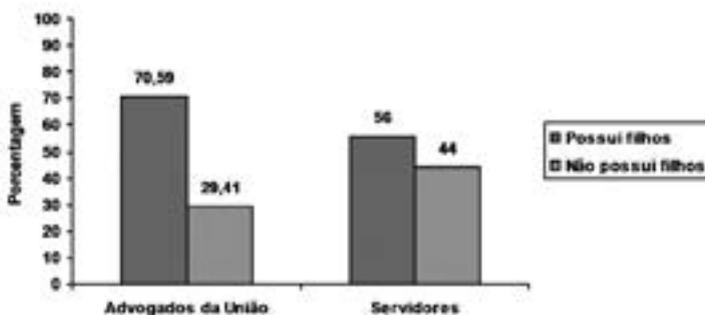


Gráfico 4: Distribuição dos respondentes quanto a possuírem filhos, por nível funcional
Fonte: VELHO, 2011.

Levantando informações sobre o nível de escolaridade, percebeu-se que a grande maioria dos Advogados da União possui pós-graduação. Esse fato pode estar relacionado à ocorrência de um curso de pós-graduação que foi ministrado na própria PU/MG no ano de 2008. A maioria dos servidores possui curso de graduação, sendo este exigido para alguns cargos. Porém, sabe-se, também, que diversos concursados de nível médio concluem graduação em Direito para tentarem novos concursos, de nível superior. As distribuições estão apresentadas no Gráfico 5:

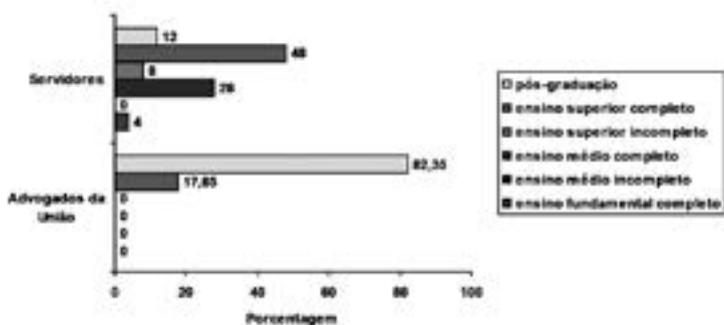


Gráfico 5: Frequência da amostra segundo a escolaridade, por nível funcional
 Fonte: VELHO, 2011.

Quando questionados se são vinculados a alguma entidade de representação de classe, os Advogados da União demonstraram ser mais sindicalizados do que os servidores, sendo 88,23% dos primeiros vinculados a alguma entidade de representação e apenas 48% dos últimos, como ilustrado no Gráfico 6.

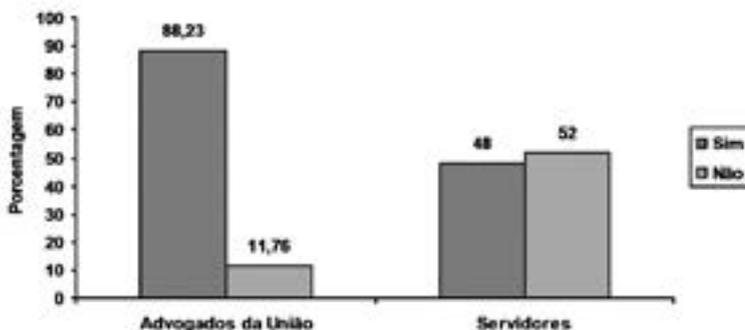


Gráfico 6: Distribuição dos respondentes quanto à vinculação a alguma entidade de representação de classe
 Fonte: VELHO, 2011.

O grupo de pessoas que trabalha na PU/MG há mais de 10 anos se sobressaiu dentre os servidores, representando 44% deles. Já dentre os Advogados, 41,18% possuem entre 1 e 5 anos de trabalho na organização. A distribuição completa do tempo de trabalho dos respondentes encontra-se no Gráfico 7:

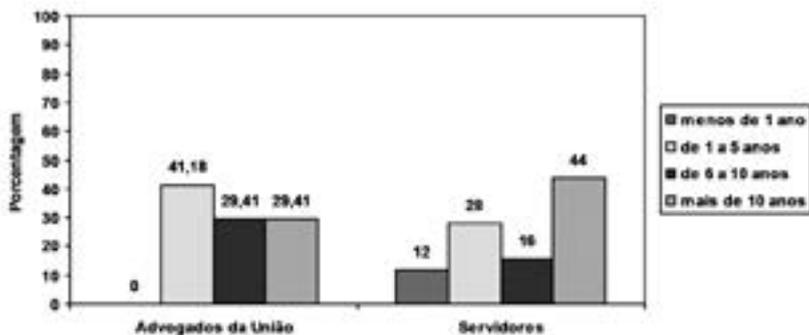


Gráfico 7: Tempo de trabalho na PU/MG, por nível funcional
Fonte: VELHO, 2011.

A maioria absoluta dos respondentes exerce a função atual há mais de 1 ano, conforme demonstra o Gráfico 8, abaixo:

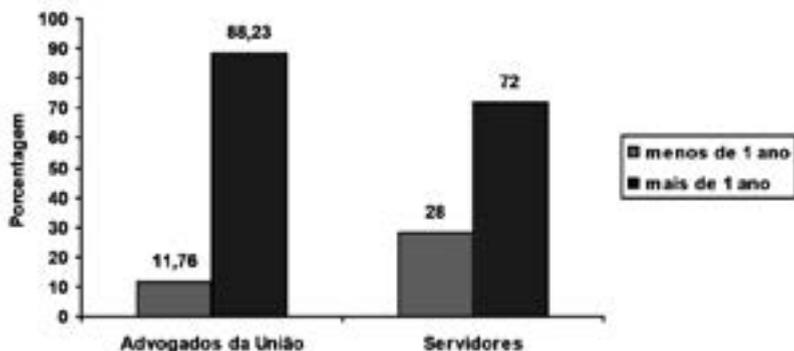


Gráfico 8: Tempo que exerce a função atual, por nível funcional

Fonte: VELHO, 2011.

A respeito da remuneração, a variação não é alta dentro do mesmo cargo, uma vez que, por se tratarem de cargos públicos, os valores remuneratórios são fixados em lei. Porém, há níveis dentro da carreira e funções ou chefias que podem aumentar a faixa salarial do trabalhador, permanente ou temporariamente. A maioria dos Advogados da União (70,59%) declarou possuir uma remuneração de mais de 25 salários-mínimos, enquanto 80% dos servidores declararam perceber entre 05 e 10 salários-mínimos, conforme demonstrado no Gráfico 9, abaixo:

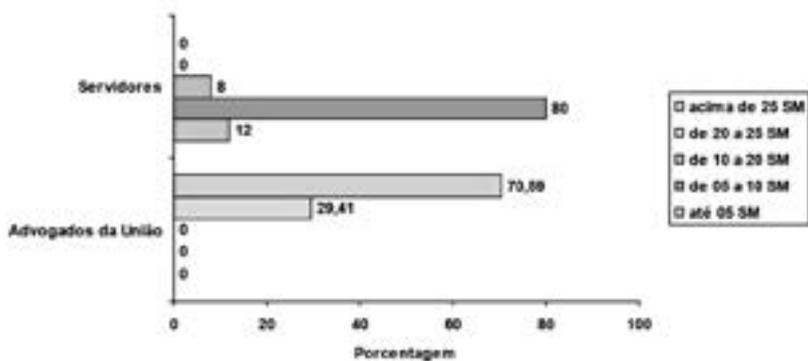


Gráfico 9: Faixa salarial, por nível funcional

Fonte: VELHO, 2011.

A única pergunta aberta, direcionada apenas aos servidores, dizia respeito ao nome do cargo ocupado pelo servidor. As respostas que foram encontradas estão dispostas na Tabela 1, abaixo:

TABELA 1**Nome do cargo dos servidores**

Nome do cargo	Resposta	%
Cedida/o	1	4,0
Administrador (a)	4	16,0
Datilógrafo	1	4,0
Técnico Administrativo	9	36,0
Técnico de Economia e Finanças I	1	4,0
Requisitado/a	1	4,0
Agente Administrativo	5	20,0
Assistente H	1	4,0
Mensageiro	1	4,0
Auxiliar Administrativo	1	4,0
Total	25	100,0

Fonte: VELHO, 2011.

Tem-se, então, que a grande maioria dos servidores da Procuradoria da União de Minas Gerais participantes são Técnicos ou Agentes Administrativos, ou seja, concursados de nível médio, que exercem funções de secretariado ou apoio especializado.

Para concretização da pesquisa, que é a avaliação do comprometimento organizacional dos servidores e membros da Procuradoria da União de Minas Gerais, e do referido comprometimento em cada enfoque: afetivo, normativo e instrumental, a autora considerou três níveis de comprometimento: alto, moderado e baixo. Já o nível de “comprometimento organizacional” foi analisado em função das respostas a todos os itens do questionário, ou seja, corresponde ao somatório dos comprometimentos afetivo, normativo e instrumental. Os resultados encontrados, em cada nível funcional estudado, estão apresentados a seguir, na Tabela 2.

TABELA 2

Nível de comprometimento, por enfoque, por nível funcional

Nível funcional	Tipo de comprometimento	Alto		Moderado		Baixo	
		N	%	N	%	N	%
Servidores	Organizacional	11	44,0	14	56,0	0	0,0
	Afetivo	18	72,0	7	28,0	0	0,0
	Normativo	9	36,0	15	60,0	1	4,0
	Instrumental	11	44,0	13	52,0	1	4,0
Advogados da União	Organizacional	7	41,2	10	58,5	0	0,0
	Afetivo	16	94,1	1	5,9	0	0,0
	Normativo	5	29,4	12	70,6	0	0,0
	Instrumental	6	35,3	10	58,8	1	5,9

Fonte: VELHO, 2011.

Observa-se, então, que a maioria dos servidores e membros (Advogados da União) da PU/MG apresenta comprometimento organizacional moderado. Já o afetivo é alto em ambos os níveis funcionais, mas especialmente dentre os membros. O normativo apresenta uma representação moderada em ambos os níveis, assim como o comprometimento instrumental.

O Gráfico 10 mostra que, no geral, 57,1% dos participantes da pesquisa apresentam um comprometimento organizacional moderado, enquanto os 42,9% restantes possuem um comprometimento organizacional alto. Nenhum

dos respondentes possui comprometimento organizacional baixo. Pode-se presumir que existem integrantes da PU/MG com tal comprometimento baixo, porém estes optaram por não participar da pesquisa.

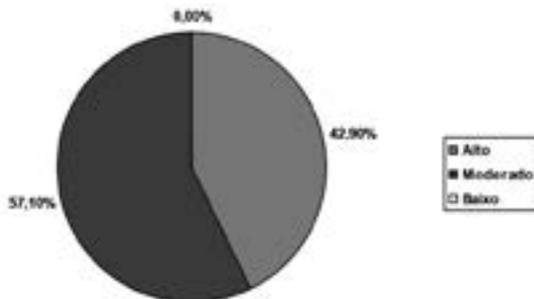


Gráfico 10: Grau de comprometimento organizacional

Fonte: VELHO, 2011.

Já quanto ao comprometimento em cada enfoque analisado: afetivo, normativo e instrumental, a maioria dos participantes da pesquisa apresenta alto comprometimento afetivo e moderado nos demais enfoques (normativo e instrumental). Os valores percentuais de comprometimento encontrados para cada enfoque estão dispostos no Gráfico 11, abaixo:

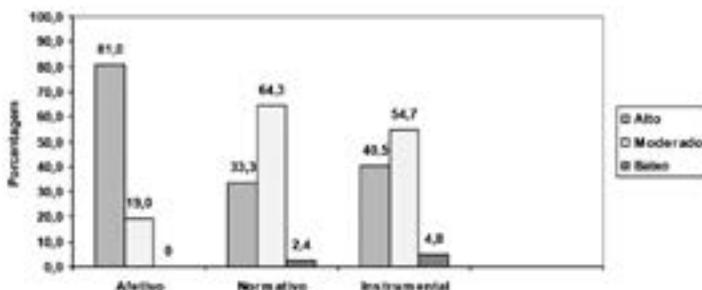


Gráfico 11: Grau de comprometimento organizacional, em cada enfoque

Fonte: VELHO, 2011.

Nos Gráficos 12 e 13, abaixo são ilustrados os níveis de comprometimento em cada enfoque, para cada nível funcional (servidores e membros).

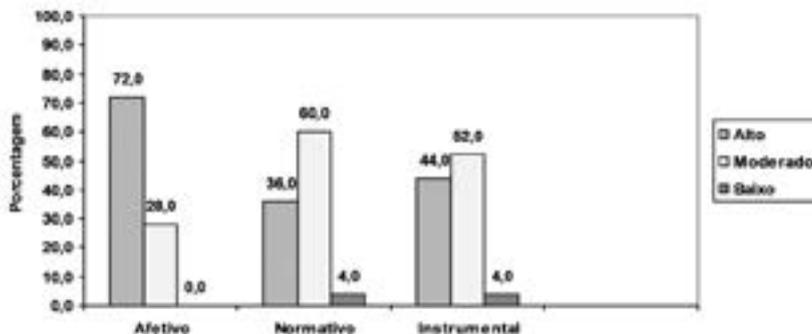


Gráfico 12: Grau de comprometimento organizacional, em cada enfoque, dos servidores
Fonte: VELHO, 2011.

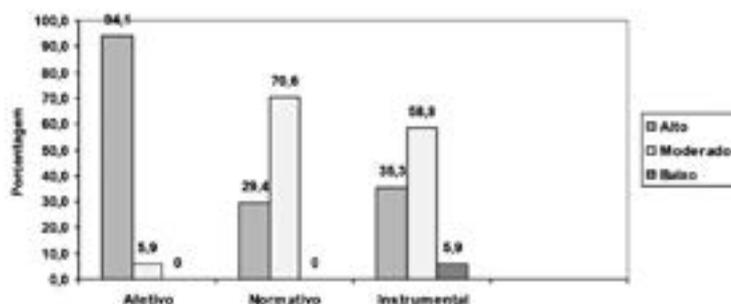


Gráfico 13: Grau de comprometimento organizacional, em cada enfoque, dos Advogados
Fonte: VELHO, 2011.

Através da análise dos Gráficos 12 e 13, percebe-se que a grande maioria dos Advogados da União se vincula em função do comprometimento afetivo à PU/MG. Nos demais comprometimentos, os Advogados apresentam um nível moderado de vínculo, ou seja, apesar de serem partes integrantes da relação Advogados – PU/MG, não são a razão maior do vínculo. Já dentre os servidores, tem-se que o comprometimento afetivo também é predominantemente alto, porém fica clara a importância do comprometimento instrumental neste nível funcional, uma vez que 44% dos respondentes apresentam alto nível deste enfoque do comprometimento. Há de comum em ambos os níveis funcionais que o comprometimento normativo é predominantemente moderado.

Conforme mencionado anteriormente, além da verificação do nível de comprometimento dos membros e servidores da PU/MG, através da

análise dos resultados em cada enfoque: afetivo, normativo e instrumental, a pesquisa comparou alguns dados pessoais com o grau de comprometimento, ou seja, analisou alguns possíveis antecedentes do comprometimento.

A pesquisadora analisou os dados pessoais e funcionais dos participantes da pesquisa que apresentaram alto nível de comprometimento organizacional. Dentre os respondentes dos questionários, 11 servidores (44,0%) apresentam alto nível de comprometimento organizacional e 7 Advogados da União (41,2%). Assim, dentre todos os participantes, 42,9% apresentam alto nível de comprometimento organizacional.

Quanto à idade, foi concluído que mais de 70% dos altamente comprometidos possui mais de 41 anos, o que pode indicar que maior idade leva a maior comprometimento. Quanto ao sexo, 61,1% dos altamente comprometidos eram mulheres e 38,9%, homens, o que indica que pessoas do sexo feminino podem ser mais comprometidas. O estado civil não demonstrou ser um bom antecedente do comprometimento, porque, dentre os altamente comprometidos, 44,4% são casados; 33,3%, solteiros; 11,1%, desquitados; e 11,1% marcaram a opção “outro”.

Possuir filhos demonstrou ser um antecedente do comprometimento em 55,6% altamente comprometidos. Da mesma forma, é alto o índice dos vinculados a alguma entidade de representação de classe: 66,7%.

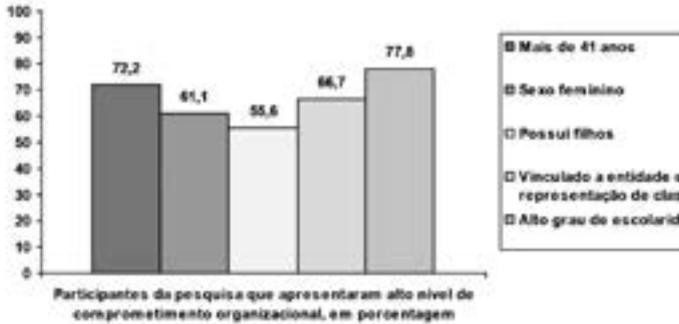
O tempo na organização não deve ser considerado como antecedente do comprometimento nesta pesquisa, já que 50,0% estão PU/MG há mais de 10 anos, 38,9%, de 1 a 5 anos; e 11,1%, de 6 a 10 anos. Assim, não é tão claro que quanto mais tempo na organização, maior o índice de comprometimento organizacional. Já o tempo na função, pode ser considerado, uma vez que 100% dos respondentes que possuem alto comprometimento está há mais de um ano na função. A remuneração não foi analisada enquanto antecedente do comprometimento na pesquisa, uma vez que os Advogados da União se encontram na mesma faixa salarial e 80% dos servidores também. Isso porque, por serem servidores públicos, todos eles possuem a remuneração fixada em lei.

Segundo a pesquisa, o grau de escolaridade leva a um maior comprometimento, já que 50% dos participantes com alto nível de comprometimento organizacional possuem pós-graduação e 27,8%, ensino superior completo.

Assim, a pesquisadora concluiu como antecedentes do comprometimento na população pesquisada: possuir mais de 41 anos; ser do sexo feminino; possuir filhos; estar vinculado a alguma entidade de representação de classe; e possuir alto grau de escolaridade. Os valores percentuais para cada item mencionado encontrados nos participantes da pesquisa com alto grau de comprometimento estão ilustrados no Gráfico 14, abaixo:

Gráfico 14: Antecedentes do comprometimento da população pesquisada

Fonte: VELHO, 2011.



Ao sintetizar os resultados da pesquisa, a autora caracteriza o grupo participante da pesquisa foi bastante heterogêneo, porém, pode-se traçar o seguinte perfil: pessoas do sexo feminino; com idade acima de 45 anos; casados e com filhos. Quanto à escolaridade, o número predominante de participantes possui nível superior ou pós-graduação. Além disso, a maioria dos participantes da pesquisa está na função atual há mais de um ano. A maioria dos participantes apresentou nível moderado de comprometimento e nenhum apresentou nível baixo. Isso indica que a maioria dos respondentes ao questionário, que correspondem a mais de 50% do quadro da PU/MG, sente-se moderadamente vinculada à organização.

Especificamente em relação aos enfoques, em ambos os níveis funcionais (servidores e membros) prevaleceu o comprometimento afetivo, ou seja, os colaboradores se sentem emocionalmente ligados à organização e optam por permanecer nela porque tem o desejo de permanecer. Há de se ressaltar a importância do laço emocional dos Advogados da União com a PU/MG, uma vez que mais de 94% dos respondentes possuem alto comprometimento afetivo.

Ambos os níveis funcionais apresentam níveis moderados de comprometimento normativo, sentindo-se moderadamente obrigados, em função de um dever moral, a permanecer na organização. Já quanto ao comprometimento instrumental, mais servidores do que Advogados da União permanecem na PU/MG em função dos custos associados a sair da organização, ou seja, sentem que têm necessidade de permanecer.

Na busca pelos antecedentes do comprometimento, na pesquisa, foram relacionados os dados pessoais e funcionais dos respondentes com alto nível de comprometimento organizacional. Encontrou-se como principal antecedente do comprometimento o alto grau de

escolaridade, seguido pela idade (maior de 41 anos), estar vinculado a alguma entidade de representação de classe, ser do sexo feminino e possuir filhos.

Além destes resultados, Velho apresentou algumas sugestões aos gerentes, ressaltando as dificuldades de implementação das mesmas, já que não há uma real estrutura de recursos humanos na PU/MG (apenas questões de férias e pagamento são decididas no âmbito estadual. As decisões acerca de treinamento, valorização e gestão dos recursos humanos são realizadas pela Procuradoria-Geral da União, em Brasília). Ademais, não pôde a autora sugerir alterações no processo de recrutamento e seleção, já que o ingresso na PU/MG se dá através de concurso público.

Porém, aos interessados no comprometimento dos servidores e membros da PU/MG e para conseqüente aumento das chances de sucesso da organização, a pesquisa sugere o incentivo a cursos que possibilitem o aumento do nível de escolaridade dos trabalhadores. Isso porque este foi considerado um antecedente do comprometimento válido entre os participantes da pesquisa.

Também foi sugerido pela autora que os servidores e membros da organização com mais de 41 anos sejam estimulados e valorizados, para que desejem permanecer na PU/MG e sigam contribuindo para o sucesso da mesma. Outro ponto sugerido na pesquisa foi o estímulo ao comprometimento normativo. Uma vez que se trata de um órgão público, controlado pelo Estado, a autora presume que um serviço público seria melhor realizado se houvesse aceitação dos objetivos e valores da organização e consonância entre os valores do trabalhador e os organizacionais. Para tanto, os valores da organização deveriam ser mais disseminados nas unidades organizacionais estaduais.

Daí, cremos haver demonstrado empiricamente a conclusão que antecipamos no texto. Ou seja, maior qualificação, maior estímulo a tal qualificação, melhor trato dos servidores públicos com mais tempo de carreira gera maior grau de comprometimento, em todas as suas facetas.

Maior comprometimento, melhores resultados, ou seja, mais eficiência no combate á corrupção. Veja-se que pior informação, pior trato da informação até na relação Administração x Servidor é fator identificável da diminuição do comprometimento organizacional.

Assim, na hipótese em questão, os agentes públicos, de maneira geral, apresentaram médio índice de comprometimento, mas, e aqui o cerne para o subscritor, a manutenção de bons níveis de comprometimento e a melhorias dos atuais passam pelo incentivo do servidor público e na melhoria do o ambiente de trabalho.

Portanto, parece-nos o caminho acima indicado mais adequado á busca da eficiência do servidor público do que a apresentação excepcional de soluções externas. Portanto, desenvolver o comprometimento organizacional do agente público é caminho correto a indicar mais eficiência no serviço público. E mais eficiência no serviço público inclui mais eficiência no combate á corrupção.

I – E – DA EFICIÊNCIA E DO COMPROMETIMENTO

Esperando ter cansado apenas um pouco o leitor, mas não o suficiente para que não encontre forças á leitura da conclusão do tópico, à guisa dessa, cabe ser sucinto.

A ineficiência do servidor público, apesar de apurada em sociedade, pois é quem sofre o reflexo de tal atuação, deve ser analisada e configurada a partir da análise sistemática do ambiente de serviço público.

Tendo como norte a melhoria em tal grau de eficiência, não nos parece adequado credenciar a solução a atuações esporádicas de terceiros ou externos “qualificados”, seja por ter aquele serviço público a exigência de atuação de servidor público, seja pela inviabilidade de tal qualificação pontual e periódica resultar em eficiência duradoura e sistemática de serviço público em análise.

Certo, então, nos parece concluir, que um caminho adequado á solução da ineficiência no serviço público, e conseqüentemente á melhoria no combate á corrupção, passe pelos delicados tijolos do incentivo e desenvolvimento das qualificações pessoais dos servidores, em conjunto com as melhorias estruturais físicas e humanas, e não pela simples pontificação esporádica e ocasional entre profissionais da área pública e privada.

Assim, surge inadequada a propositura normativa da Administração da Advocacia-Geral da União no sentido de viabilizar, como regra, a participação de privados, em critérios de seleção desconhecidos e talvez subjetivos, como solução á apatia, acomodação e falta de eficiência dos membros, Advogados Públicos.

Também porque adequado parece aproveitar-se a discussão normativa e teórica posta para criar procedimentos que viabilizassem a auto-qualificação e a melhoria do estrutural necessário.

Em suma, a eficiência do servidor público e a efetividade no combate ao complexo mal da corrupção nos parece, também, uma questão de desenvolvimento do comprometimento organizacional, desencadeado, e bem gerido, pela Administração, pelos órgãos e agentes envolvidos, como sói ocorrer em toda atividade

econômica, ou melhor, empresarial privada em que, como visto, pelos Administradores/Gerentes já percebido, imprescindível á sobrevivência da Empresa, ante a necessidade constante de EFICIÊNCIA.

II CONCLUSÃO

Cabe-nos, finalmente, concluir o estudo.

Dividimo-lo em três matérias básicas, espalhados por capítulos, tópicos e sub-tópicos diversos.

No cerne, apresentamos a Advocacia Pública, até como limite á temática do serviço público abordada.

Tendo tal função essencial á justiça como sujeito da “*experiência*” a que nos propusemos, restou identificar sua origem normativa, a previsão constitucional e a percepção de suas competências e atribuições, tudo pautado pela sempre constante busca de eficiência.

Assim, indicamos que a Advocacia Pública tem papel essencial na consolidação dos objetivos da República, na manutenção da ordenamento jurídico e na efetivação da justiça. Concluímos, pois, ser a Instituição uma garantia em si, e também um instrumento de concretização do Estado Democrático de Direito.

Tanto pela necessidade de em sua perspectiva dinâmica apresentar os valores do Estado de Direito, como em sua estática conceituação constitucional representar os princípios mais essenciais á Ordem Jurídica, foi então apresentada a Advocacia Pública, função essencial á justiça, como mais um dos entes com dever de efetivar o controle das atividades estatais e, conseqüentemente, como um dos agentes envolvidos no necessário e eficiente combate á corrupção.

A partir daí, adentramos á verificação conceitual, doutrinária e até cognitiva comum do que é a corrupção.

O fenômeno teve análise em sua expressão semântica, mas aprofundada na percepção que as ciências humanas têm do mal, até porque todas são diretamente atingidas ou relacionadas á questão da corrupção.

Assim, tanto na perspectiva histórica, como política e econômica, passando pela sociológica até, como mais profundidade, na conceituação jurídica, buscou-se apresentar adequadamente o objeto de nossa “*experiência*”, ou melhor, aquilo que se tinha como missão, objetivo de combate.

Percebemos, então, após o que se entendeu necessário a tal compreensão, que corrupção é um mal social, pois envolve o homem

em suas relações, tanto entre si como entre o homem e as instituições que cria, como empresas, ONG's e até o Estado; histórico, pois depende da realidade fática de um dado local e período de tempo; econômico, pois pode ter tal como motivo além de ter na economia os mais graves reflexos em termos de desenvolvimento; político, eis que, passando por Maquiavel e Montesquieu, verificamos que está, infelizmente, atrelada às relações de poder, ao constante embate de idéias, podendo, a depender do homem envolvido, aflorar pela falta da moral ou da ética, ou pela simples necessidade de se implementar uma paixão, seja de ideal ou de necessidade subjetiva, além de ter, também, gravíssimas conseqüências sobre o modelo político, a ponto de eivar fatalmente a democracia em sua perspectiva substantiva, impedindo a verdadeira representatividade; e jurídica, com previsão nos mais diversos "ramos", restando tipificada penalmente e como infração administrativa disciplinar, além de ser ilícito civil e infração política-administrativa.

Daí, passando pela verificação dos elementos paralelos como improbidade e *accountability*, buscamos apresentar um quadro geral dos entes responsáveis pela controle dos atos estatais, em especial, pelo combate á corrupção, no qual se insere a Advocacia Pública, mas se destacam, além, o cidadão, as ONG's, os empresários, a imprensa, o TCU, a CGU, o MP e os Organismos Internacionais.

Se assim o fizemos, importou também tangenciar minimamente os instrumentos jurídicos, judiciais e extrajudiciais, além dos extrajurídicos, postos á disposição dos entes e diretamente envolvidos no necessário combate á corrupção, destacando-se o voto, as medidas jurídicas administrativas e conciliatórias, mas medidas jurídicas judiciais e, principalmente, numa perspectiva mais ideológica, o melhoramento dos níveis de educação e desenvolvimento cultural do país.

Neste ponto, começou-se a ser inserida a análise finalística e propositiva do texto, ou seja, na mesma linha dos necessários melhoramentos de índices de desenvolvimento cultural e educacional da sociedade, percebeu-se a necessidade de o Estado vislumbrar como mais um mecanismo, e desta feita eficiente, de combate á corrupção, na preocupação da relação deste com o Servidor.

Daí adveio a apresentação e compreensão do chamado comprometimento organizacional, como instrumento prévio, consensual de gestão, que pode gerar, como sugerido, eficiência na busca de melhores resultados quanto ao controle dos atos estatais, já que focado numa identificada raiz do problema da corrupção, tido como bi-setorial e atávico, qual seja, a vontade do agente público envolvido no nascedouro do mal estudado.

Nessa linha, adentramos perigosamente o campo da ciência da Administração para tornar mais claras as linhas conceituais do que representaria o maior aprofundamento na cognição de tal instrumento de gestão de “recursos humanos”.

Não por menos aproveitamos de empírico estudo, que partindo de uma necessária e bem elaborada base conceitual, verificou, por amostragem, que a melhoria nos índice de comprometimento organizacional, ou seja, que quanto maior a satisfação normativa, afetiva ou instrumental, maior o compromisso com o mister público.

E se, assim como na iniciativa privada, é elemento de sucesso a manutenção em seus quadros dos “bons funcionários”, além de “motivados funcionários”, pois tal gera a sempre cobrada eficiência, certo que na relação laboral pública, tanto maior será a eficiência no exercício do serviço público, quanto maior se permitir o desenvolvimento do mesmo elo.

Tudo a contribuir com a constitucionalmente normatizada eficiência e, também, com a melhor versação do erário.

Assim concluímos o que se julgou aqui necessário discutir, crendo o Autor que se pelo menos levantado adequadamente o sério e profundo debate sobre a compreensão do mal da corrupção em todas as suas facetas, e conseqüentemente dos vários, pois, caminhos necessários á seu combate, adimplido o compromisso a que nos propusemos fazer.

REFERÊNCIAS

JURÍDICAS GERAIS:

ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO. *Unidades e responsáveis*.

Disponível em: <http://www.agu.gov.br/sistemas/site/unidades.aspx?Id01=DF&Id02=Distrito Federal&Id03=8&Id04=btn_df>. Acesso em: 02 dez. 2012.

ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO. *Procuradorias da União*. Disponível

em: <http://www.agu.gov.br/sistemas/site/TemplateImagemTexto.aspx?idConteudo=156091&id_site=1108&aberto=&fechado>. Acesso em: 02 dez. 2012.

ANTUNES ROCHA, Carmem Lúcia. *Princípios Constitucionais da Administração Pública*. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.

BITTENCOURT, C. A L. *O controle jurisdicional de constitucionalidade das leis*. Atualizado por José Aguiar Dias. Brasília: Ministério da Justiça, 1997.

BRAGA, Luziânia Carla Pinheiro; MAGALHÃES, Allan Carlos Moreira. A Advocacia-Geral da União como função essencial à Justiça. *Revista de Direito e Política*, v. IV, jan./mar. de 2005.

BRASIL, Constituição (1988) *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Planalto, 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 02 dez. 2012.

CUNHA, Leonardo José Carneiro da. *A Fazenda Pública em Juízo*. 2. ed. São Paulo: Dialética, 2005.

HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia: entre faticidade e validade*. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro. v.1. 1997.

KIRSCH, César do Vale. A necessária participação da Advocacia-Geral da União no processo de políticas públicas. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 7, n. 66, jun. 2003. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=4139>>. Acesso em: ago. 2012.

MARQUES, Raphael Peixoto de Paula. Direito administrativo e pós-positivismo: a crise da legalidade e o império do Direito. *Revista da AGU*, n. 6. Brasília: Centro de Estudos Victor Nunes Leal / Advocacia-Geral da União, 2005.

MEIRELLES, Hely L. *Direito administrativo brasileiro*. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 1994.

MELLO, Celso Antônio B. *Curso de direito administrativo*. 21 ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. A Advocacia de Estado Revisitada – Essencialidade ao Estado Democrático de Direito. *Revista Debates em Direito Público. Revista de Direito dos Advogados da União* Ano IV, N. 4. Campinas: Millennium, 2005.

SILVA, José Afonso da. *Comentário Contextual à Constituição*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

_____. *Curso de direito constitucional positivo*. São Paulo: Malheiros, 2006.

SOARES, Pedro V. A advocacia pública no Estado Democrático de Direito Brasileiro. *Publicações da escola da AGU: pós-graduação em Direito Público – PUC/MG*, Brasília, 2010.

ARTIGOS E TESES SOBRE CORRUPÇÃO

ARAÚJO, Felipe D. de. *Direito anticorrupção no Brasil: internacionalização, política interna e novos paradigmas sancionatórios e institucionais*. 2010. 234f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Centro Universitário de Brasília, Brasília.

ARAÚJO, Felipe D. de. Uma análise da estratégia nacional contra a corrupção e a lavagem de dinheiro (ENCCLA) por suas diretrizes. *Revista brasileira de políticas públicas*, Brasília, v.2, n.1, jan./jun. 2012.

BOTELHO, Ana Cristina M. de P. *Corrupção política: uma patologia social*. 2008. 274 f. Dissertação (Mestrado em Direito Público) – Instituto Brasiliense de Direito Público, Brasília.

CHRISPIM, Raquel. *Responsabilidade Social Empresarial na prevenção e combate à corrupção: uma iniciativa que pode reformular a relação entre empresas e estados?* 2007. 104 f, Dissertação (Mestrado em Ciências Humanas: Sociologia) – Instituto de Pesquisa do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

FAÇANHA, Luciano da S. *Poética e estética em Rousseau: corrupção do gosto, degeneração e mimesis das paixões*. 2010. 530 f. Dissertação (Doutorado em Filosofia) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo.

FACULDADE DE DIREITO DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO.

A eficácia do sistema jurídico de prevenção e combate à improbidade administrativa. *Série pensando o direito*, Brasília, n.34, nov. 2011.

FILGUEIRAS, Fernando. A tolerância à corrupção no Brasil: uma antinomia entre normas morais e prática social. *Opinião pública*, Campinas, v.15, n.2, nov. 2009.

FILGUEIRAS, Fernando; ARANHA, Ana Luísa M. Controle da corrupção e burocracia da linha de frente: regras, discricionariedade e reformas no Brasil. *DADOS – Revista de ciências sociais*, Rio de Janeiro, v.54, n.2, 2011.

GARCIA, Emerson. *Repressão à corrupção no Brasil: entre realidade e utopia*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

GHIZZO NETO, Affonso. *Corrupção, estado democrático de direito e educação*. 2008. 293 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.

GONÇALVES, Klever D. O combate à corrupção no Brasil e a lei nº. 8.429 de 02 de junho de 1992. *Revista jurídica*, Anápolis, n.18, 2012.

GRANOVETTER, Mark. A construção social da corrupção. *Política & Sociedade*, Florianópolis, v.5, n.9, out. 2006.

GUEDES, Jefferson C.; GUEDES, Geza C. O poder de requisição dos advogados públicos federais: uma revisão desde a Controladoria-Geral da República até a Advocacia-Geral da União. *Fórum Administrativo*, v.12, n. 137, jul. 2012.

LAUANDOS, Artur R. *O congresso nacional no século XXI: os efeitos da corrupção sobre a representação política*. 2009. 279 f. Dissertação (Mestrado em Direito Político e Econômico) – Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo.

LOPES, Marcos Felipe M. *Corrupção: estudo sobre as formas de mensuração, seus determinantes e perspectivas sobre formas de combate*. 2011. 107 f. Dissertação (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Fundação Getúlio Vargas, São Paulo.

MACHADO, Júlio Cesar. Um estudo semântico enunciativo da corrupção em dicionários e documentos governamentais. *Alfa*, São Paulo, v.54, n.1, 2010.

MARTINS, José Antonio. *Os fundamentos da república e sua corrupção nos Discursos de Maquiavel*. 2007. 196 f. Dissertação (Doutorado em Filosofia) – Universidade de São Paulo, São Paulo.

NUNES, Antonio Carlos O. *A cooperação internacional como instrumento jurídico de prevenção e combate à corrupção*. 2008. 118f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo.

NUNES, Inês I. L. *O novo regime punitivo da corrupção*. 2012. 46 f. Dissertação (Mestrado Forense) – Universidade Católica Portuguesa, Lisboa.

SILVA, Nivaldo C. da. *O lugar da corrupção: deficiências e formas de controle na gestão do governo municipal*. 2007. 173 f. Dissertação (Doutorado em Sociologia) – Universidade Estadual Paulista, Araraquara.

SILVA JÚNIOR, Ary R. da. *Neoliberalismo e corrupção: análise comparativa dos ajustes neoliberais no Brasil de Fernando Collor (1990-1992) e no México de Carlos Salinas (1988-1992). O incremento da corrupção e seus custos sociais*. 2006, 308 f. Dissertação (Doutorado em Sociologia) – UNESP, Araraquara.

SOARES, Pedro V. A advocacia pública no Estado Democrático de Direito Brasileiro. *Publicações da escola da AGU: pós-graduação em Direito Público* – PUC/MG, Brasília, 2010.

TELES, Idete. *Poder, paixão e corrupção no Estado*. 2008. 111 f. Dissertação (Mestrado em Filosofia) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.

VIEIRA, James B. *O impacto das capacidades institucionais do setor público: um estudo exploratório sobre as causas e efeitos das improbidades na administração pública municipal brasileira*. 6º concurso de monografias da CGU, Brasília,

2011. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/concursos/Arquivos/6_ConcursoMonografias/1-Lugar-Profissionais.pdf>. Acesso em: 02 dez. 2012.

ADMINISTRAÇÃO:

ESTUDO DE REFERÊNCIA:

VELHO, Nicole. *Comprometimento organizacional: um estudo de caso na Procuradoria da União de Minas Gerais*. 2011. 98f. Dissertação (Graduação em Administração) – Faculdade de Administração Milton Campos, Nova Lima.

OUTROS:

ALVES-MAZZOTTI, Alda J. Usos e abusos do estudo de caso. *Cadernos de pesquisa*, São Paulo, v.36, n.129, set./dez. 2006.

BANDEIRA, Mariana L.; MARQUES, Antônio L.; VEIGA, Ricardo T. *As dimensões múltiplas do comprometimento organizacional: um estudo na ECT/MG*. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1415-655200000200008&script=sci_arttext>. Acesso em: 13 set. 2012.

BASTOS, Antônio V. B. Comprometimento organizacional: um balanço dos desafios e resultados que cercam essa tradição de pesquisa. *Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, maio/jun. 1993. Disponível em: <<http://www.gerenciamento.ufba.br/MBA%20Disciplinas%20Arquivos/Lideranca/Comprometimento%20organizacional%2020um%20balan%C3%83%C2%A7o%20dos%20resultados%20e%20desafios%20que%20cercam%20esta%20tradi%C3%83%C2%A7%C3%83%C2%A3o%20de%20pesqui.pdf>>. Acesso em: 23 ago. 2012.

BASTOS, Antônio V. B. Comprometimento organizacional: os caminhos da pesquisa e os seus desafios metodológicos. In: Tamayo, Alvaro; Borges-Andrade, Jairo Eduardo; Codo, Wanderley (org), *Trabalho, organizações e cultura*. Rio de Janeiro: Associação Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Psicologia, 1996. Cap. 8, p. 94-109. Disponível em: <<http://www.infocien.org/Interface/Colets/v01n11a10.pdf>>. Acesso em: 23 ago. 2012.

BASTOS, Antônio V. B.; BRANDÃO, Margarida G. A.; PINHO, Ana Paula M. Comprometimento organizacional: uma análise do conceito expresso por servidores universitários no cotidiano do trabalho. *Revista de Administração Contemporânea*, Curitiba, v.1, n.2, maio/ago. 1997. Disponível em: <<http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1415-65551997000200006&script=sciarttext&tlng=pt>>. Acesso em: 23 ago. 2012.

BASTOS, Antônio V. B.; BORGES-ANDRADE, Jairo Eduardo. Comprometimento com o trabalho: padrões em diferentes contextos

organizacionais. *Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, v.42, n.2, abr/jun. 2002. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rae/v42n2/v42n2a03.pdf>>. Acesso em: 23 ago. 2012.

BASTOS, Antônio V. B. Comprometimento organizacional: seus antecedentes em distintos setores da administração e grupos organizacionais. *Temas de Psicologia*, Ribeirão Preto, v.2, n.1, abr. 1994. Disponível em: <http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?pid=S141389X1994000100007&script=sci_arttext>. Acesso em: 23 ago. 2012.

BORGES, Renata S. G.; MARQUES, Antônio L.; ADORNO, Ronara D. Investigando as relações entre políticas de RH, comprometimento organizacional e satisfação no trabalho. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPAD, 29., 2005, Brasília. *Anais...* Brasília: ANPAD, 2005. 1 CD-ROM.

BORGES-ANDRADE, Jairo Eduardo. Comprometimento organizacional na administração pública e em seus segmentos meio e fim. *Temas em Psicologia*, Ribeirão Preto, v.2, n.1, abr. 1994. Disponível em: <http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?pid=S1413-389X1994000100005&script=sci_arttext>. Acesso em: 23 ago. 2012.

BORGES-ANDRADE, Jairo Eduardo. Conceito e mensuração de comprometimento organizacional. *Temas em Psicologia*, Ribeirão Preto, v.2, n.1, abr. 1994. Disponível em: <http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?pid=S1413-389X1994000100004&script=sci_arttext&tlng=pt>. Acesso em: 23 ago. 2012.

BRUNO, Reinaldo M.; OLMO, Manolo Del. *Servidor público: doutrina e jurisprudência*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

CAMPOMAR, Marcos C. Do uso de “estudo de caso” em pesquisas para dissertações e teses em administração. *Revista de Administração*, São Paulo, v.26, n.3, jul./set. 1991.

CANÇADO, Vera L.; GENELHU, Patrícia, MORAES, Lúcio F. R. Comprometimento com a profissão um estudo em uma universidade no estado de Minas Gerais. *Revista Eletrônica de Administração*, Porto Alegre, ed.55, v.13, n.1, jan.-abr. 2007. Disponível em: <http://read.adm.ufrgs.br/edicoes/pdf/artigo_482.zip>. Acesso em: 12 set. 2012.

COSTA, Fabíola M.; BASTOS, Antônio V. B. Múltiplos comprometimentos no trabalho: os vínculos dos trabalhadores de organizações agrícolas. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPAD, 29., 2005, Brasília. *Anais...* Brasília: ANPAD, 2005. 1 CD-ROM.

DIAS, Derli de S. *Múltiplos comprometimentos: um estudo comparativo entre profissionais e gerentes de uma grande empresa do setor metal-mecânico*.

2001, 136f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte.

DIAS, Derli de S.; MARQUES, Antônio L. Múltiplos comprometimentos: um estudo com profissionais e gerentes de uma grande empresa do setor metal-mecânico. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPAD, 26, 2002, Salvador. *Anais...* Salvador: ANPAD, 2002. 1 CD-ROM.

FONSECA, Jeferson A. *Comprometimento organizacional em uma instituição em mudança: o caso da Polícia Militar de Minas Gerais*. 2002. 122f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte.

GROTTI, Dinorá. *O serviço público e a Constituição Brasileira de 1988*. São Paulo: Malheiros editores, 2003.

HEIZER, Ionara H. *Comprometimento organizacional: um estudo de caso em uma organização do ramo de informática*. 2007. 132f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Faculdade Novos Horizontes, Belo Horizonte.

LIMA, Aline V., LINS, Samuel L. B., LINS, Zoraide M. B. Emoções positivas na relação com comprometimento no trabalho. In: ENCONTRO ANUAL DA ABRAPSO, 14., 2007, Rio de Janeiro. *Anais...* Rio de Janeiro: ABRAPSO, 2007. Disponível em: <http://www.abrapso.org.br/siteprincipal/anexos/AnaisXIVENA/conteudo/pdf/trab_completo_14.pdf>. Acesso em: 13 set. 2012.

MEDEIROS, Carlos Alberto F. et al. Comprometimento organizacional: o estado da arte da pesquisa no Brasil. *Revista de Administração Contemporânea*, Curitiba, v.7, n.4, out/dez. 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1415-65552003000400010&script=sci_arttext>. Acesso em: 23 ago. 2012.

MEDEIROS, Carlos Alberto F.; ALBUQUERQUE, Lindolfo G. Comprometimento organizacional: um estudo de suas relações com características organizacionais e desempenho nas empresas hoteleiras. *Revista Psicologia*, Florianópolis, v.5, n.2, dez. 2005. Disponível em: <http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?pid=S1984-66572005000200003&script=sci_arttext>. Acesso em: 15 set. 2012.

MEDEIROS, Carlos Alberto F.; ALBUQUERQUE, Lindolfo G.; MARQUES, Glenda M. Comprometimento organizacional: um estudo de suas relações com características organizacionais e desempenho nas empresas hoteleiras. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPAD, 29., 2005, Brasília. *Anais...* Brasília: ANPAD, 2005. 1 CD-ROM.

MEDEIROS, Carlos Alberto F., ENDERS, Wayne Thomas. Validação do Modelo de Conceitualização de Três Componentes do Comprometimento

Organizacional (Meyer e Allen, 1991). *Revista de Administração Contemporânea*, Curitiba, v.2, n.3, set./dez. 1998. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rac/v2n3/v2n3a05.pdf>>. Acesso em: 29 ago. 2012.

MOREIRA FILHO, João E. *Comprometimento organizacional na Polícia Civil do estado do Acre: um estudo de caso*. 2004, 136f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte.

PEREIRA, Luciano Z.; OLIVEIRA, Rita de C. M. Comprometimento organizacional: um estudo na área de administração pública municipal. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPAD, 24., 2000, Florianópolis. *Anais...* Florianópolis: ANPAD, 2000. 1 CD-ROM.

RANGEL, Herickson R. *Comprometimento organizacional na administração pública municipal: um estudo na prefeitura de Vitória*. 2001, 111f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte.

RAUPP, Fabiano M.; BEUREN, Ilse Maria. Metodologia da Pesquisa Aplicável as Ciências Sociais. In: BEUREN, Ilse Maria (Org.). *Como Elaborar Trabalhos Monográficos em Contabilidade: Teoria e Prática*. São Paulo: Atlas, 2008.

REGO, Armênio. Comprometimento organizacional e ausência psicológica – afinal quantas dimensões?. *Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, v.43, n.4, set./dez. 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-75902003000400003&script=sci_arttext>. Acesso em: 25 out. 2012.

ROBBINS, Stephen P. *Comportamento Organizacional*. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2010.

SANTOS, Maryangela C. *Diagnóstico de intenções de comprometimento organizacional e envolvimento com o trabalho em equipes e grupos de trabalho*. 2008, 48f. Monografia (Pós-graduação em Administração) – Universidade de Brasília, Brasília.

SIQUEIRA, Mirlene M. M. Comprometimento organizacional afetivo, calculativo e normativo: evidências acerca da validade discriminante de três medidas brasileiras. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPAD, 25, 2001, Campinas. *Anais...* Campinas: ANPAD, 2001. 1 CD-ROM.

TAMAYO, Álvaro; SOUZA, Maíra G. S.; VILAR, Luciana S.; ALBERNAZ, Janaína V.; RAMOS, Juliana L.; FERREIRA, Nádia P. Relação entre valores do empregado e comprometimento organizacional afetivo. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPAD, 24., 2000, Florianópolis. *Anais...* Florianópolis: ANPAD, 2000. 1 CD-ROM.

VENTURA, Magda M. O estudo de caso como modalidade de pesquisa. *Revista da SOCERJ*, Rio de Janeiro, set./out. 2007.