

SERVIDOR PÚBLICO E CORRUPÇÃO ESTRUTURAL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA

Leonardo Giron*

Resumo: A acessibilidade da função administrativa foi idealizada como ao alcance de todos os brasileiros ou estrangeiros que cumprissem com os requisitos estabelecidos. Todavia, de uma forma geral, há críticas à função administrativa, em especial, diante da estabilidade compreendida como direito individual do detentor da função pública e consequente manutenção do inapto nos quadros públicos. Isso emerge da ausência de gestão desses recursos humanos. A patologia corruptiva tem por palco a Administração Pública brasileira, razão pela qual não se pode prescindir de mecanismos de garantia de que os atores das funções administrativas exercem suas atribuições de forma impessoal, imparcial e proba. Nesse aspecto, surge a importância do concurso público, como método de manter o distanciamento necessário dos detentores da função pública, e, ao mesmo tempo, a compreensão da estabilidade como garantia para o exercício de atribuições sem influência ou dependência de forças corruptivas, o que confere a segurança necessária para o afastamento da patologia na estrutura da Administração de nossa República Federativa.

Palavras-chave: Corrupção. Corrupção Estrutural. Servidor Público. Estabilidade. Concurso Público.

Sumário: 1. Introdução. 2. Patologia social. 3. Corrupção estrutural. 4. A função administrativa: uma garantia para a sociedade. 5. Considerações finais. Referências.

Public servant and structural corruption in brazilian Public Administration

Abstract: The accessibility of the administrative function was idealized as being within the reach of all Brazilians or foreigners who met the established requirements. However, in general, there is

* Membro do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul. Especialista em Ciências Criminais e em Direitos da Criança e do Adolescente pela Fundação do Ministério Público. Mestrando em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul, tendo por linha de pesquisa o constitucionalismo contemporâneo. Atualmente titular da Promotoria de Justiça Cível de Cachoeira do Sul com atribuição na defesa do patrimônio público. *E-mail:* leonardogiron@mprs.mp.br

criticism of the administrative function, in particular, given the stability understood as an individual right of the holder of the public function and the consequent maintenance of the unfit person in the public sector. This emerges from the lack of management of these human resources. The corruptive pathology takes place in the Brazilian Public Administration, which is why one cannot do without a mechanism to guarantee that the actors in administrative functions carry out their duties in an impersonal, impartial and probative manner. In this aspect, the importance of public competition arises, as a method of maintaining the necessary distance from those holding public functions, and, at the same time, the understanding of stability as a guarantee for the exercise of duties without influence or dependence on corruptive forces, which provides the necessary security for the elimination of pathology in the structure of the Administration of our federative republic.

Keywords: Corruption. Structural Corruption. Public Server. Stability. Public Selection.

Summary: 1. Introduction. 2. Social pathology. 3. Structural corruption. 4. Administrative function: a guarantee for Society. 5. Final considerations. References.

1 Introdução

A ideia do presente artigo surgiu a partir de uma conversa com minha assessoria quando debatíamos se a proteção do patrimônio público e a probidade resistiriam ao fim da estabilidade no serviço público e à proliferação de cargos de confiança.

Em quase uma década à frente da proteção do patrimônio público, em distintas Comarcas do Rio Grande do Sul, a dúvida imperou durante a conversa, razão pela qual se tornou necessária e desafiante uma avaliação da estabilidade e do ingresso por intermédio de concurso diante de seu possível reflexo para a corrupção estrutural.

Nesse panorama, buscando-se uma melhor compreensão da corrupção e de sua vertente sistêmica, será analisado se a seleção pública e a estabilidade no serviço público contribuem ou não à manifestação da patologia nas entranhas do Poder Público. Com isso, busca-se contribuir à tutela da legalidade, impessoalidade e moralidade na Administração Pública brasileira.

A abordagem será realizada a partir de pesquisa bibliográfica e documental, por intermédio do método dedutivo, com a finalidade de que se alcancem argumentos sólidos e inteligíveis sobre o tema.

2 Patologia social

De forma geral, possuímos o paradigma avaliativo social tendo por norte a sociedade bem organizada, equitativa e justa. Tudo que se afasta disso é naturalmente então depreciativo, porque se afasta da finalidade que se procura na aproximação comunitária e na vida em sociedade. E nesse plano social arquite-

tado desde Platão, até hoje por nós idealizado nessa pré-compreensão do axioma republicano, muito alicerçado num arquétipo metafísico, podemos concluir que tudo o que tensiona equilibrado pode desbordar ao desequilíbrio, ou seja, a vida em sociedade é passível de ter suas relações corrompidas. Por tal razão, a corrupção é tão desestabilizante, afetando os pilares sociais.

Nada obstante, a convivência com a patologia é algo que a sociedade ainda não conseguiu remediar. De fato, notícias de atos corruptivos é algo comum nas democracias contemporâneas, como a brasileira, em que há liberdade de imprensa e de expressão, possibilitando a divulgação e enfrentamento de atos em que há sobreposição indevida de interesses privados.

De uma forma geral, há uma tendência a se reconhecer uma especificidade dissociada da complexidade do fenômeno, a ponto de somente se aceitar a corrupção individual e não a institucional. Como se verá, a corrupção sistêmica e estrutural é também expressão do fenômeno, como força dissimulada que dispersa a autêntica e devida finalidade de atos de organizações, entidades e, até mesmo, Estados.

A palavra corrupção provém de corromper, que, segundo o dicionário Melhoramentos (1997, p. 132), significa alterar, desnaturar, perverter, depravar, degenerar, induzir ao mal e, em última análise, corrupção, então, como sinônimo de devassidão. Isso nos “*condiciona*” a reconhecer seu conceito a partir de sua “*origem etimológica*”, mais amiúde, “*quer seja sob o enfoque de uma degeneração natural ou a partir das expressões latinas corruptio/onis*”, o mais elementar é observar que o seu conceito está naquilo que “*deteriora as estruturas que, por natureza ou convenção, deveriam ser patológicas*” (SBARDELLOTTO, 2023, p. 146).

Esse carcinoma social, então, nada mais é do que o desvirtuamento de ato(s) para favorecer sentimento individualista em que se amealha poder, vantagens ou capital, esse é o campo em que se insere o fenômeno corruptivo. Delimita-se sua conceituação, pois. Logo, caracteriza-se por tudo aquilo que corrompe a base comunitária, constituindo infração à ordem social, à ética e à moral.

Há, portanto, uma carga de valoração na identificação do processo analítico da fenomenologia, o que constitui também um obstáculo ao estabelecimento de um pacto semântico, pois em se dispersando e enveredando-se para o campo ético, moral, corrupto então seria até mesmo um homicídio, uma dívida inadimplida, uma infração administrativa praticada por servidor público no trato da coisa pública, o que é equívoco.

De qualquer sorte, uma coisa é certa, a humanidade não conseguiu eliminar a corrupção de suas relações até hoje, visto que o individualismo é algo que muito se observa no convívio em sociedade. Trata-se de patologia social, ora podendo constituir uma infração ao ordenamento jurídico-penal, ora um ilícito

to civil e, às vezes, um ilícito administrativo. Não se restringe às relações de que o Estado faz parte, ademais se verificam nas relações privadas. Logo, tanto ocorre em relações verticais, como em relações de trato horizontal.

Como adverte Leal (2013, p. 16):

[...] a corrupção não pode ser restringida a ilicitudes ou a problemas meramente jurídicos porque na iniciativa privada das relações de produção de bens e serviços tem se criado formas não oficiais de premiação e bonificação de comportamentos e condutas profissionais [...].

Mesmo nas relações horizontais, como as tipicamente privadas, há práticas que não são autênticas, não são legítimas e tampouco éticas, mas, sobretudo, corruptas, onde se busca invariavelmente uma vantagem indevida. Por exemplo, fraude para percepção de indenização securitária, em que o segurado paga suborno com a finalidade de que seja certificada a ocorrência do risco garantido, quando isso, na verdade, por completa inoportunidade ou deliberada ação do próprio segurado, não pudesse ser certificado.

Esse exemplo simplista bem denota a complexidade do fenômeno da corrupção e o quanto se encontra enraizado no individualismo que permeia a sociedade, às vezes inclusive justificado como se justo fosse para distribuição do lucro de seguradoras, dos proveitos de instituições financeiras ou dos recursos angariados pela tributação do Estado. Tais justificativas nada mais revelam do que um próprio viés de confirmação, que não afasta a exigível ação diversa, apenas revelando o quanto de destrutante é a corrupção.

Nas relações verticais, como a corrupção no setor público, podemos observar que a corrupção se trata de um fenômeno cujos efeitos negativos se projetam para além das partes envolvidas na relação em que se deu o desvirtuamento do equilíbrio pressuposto e legitimador, evidenciando sua extensão patológica. A corrupção serve para o empobrecimento nacional, regional e mundial. Quem enriquece não é o Brasil ou qualquer outro país do mundo em que se diagnostique o fenômeno. Nesse sentido, adverte a OCDE:¹

In today's interconnected world, corruption's damaging effects spread throughout the global economy and society far beyond where the corrupt act is committed. In order to effectively fight corruption – both at home and internationally – transparency, accountability and integrity in the public and private sectors are necessary.

A problemática também possui como janela de oportunidade nas situações de crise social, como catástrofes climáticas, guerra, fome. Aliás, os governos autoritários são manifestamente corruptos e a história demonstra isso. Nesse sentido, Dahl (2001, p. 59) adverte que a democracia auxilia na evitação de governos autocráticos e corruptos:

¹ Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. *Bribery and Corruption Awareness Handbook for Tax Examiners and Tax Auditors*. [S.l.]: OECD, 7 nov. 2013. Disponível em: <https://www.oecd-ilibrary.org/taxation/bribery-and-corruption-awareness-handbook-for-tax-examiners-and-tax-auditors_9789264205376-en>. Acesso em: 17 abr. 2023.

O problema fundamental e mais persistente na política talvez seja evitar o domínio autocrático. Em toda a história registrada, incluindo este nosso tempo, líderes movidos por megalomania, paranoia, interesse pessoal, ideologia, nacionalismo, fé religiosa, convicções de superioridade inata, pura emoção ou simples impulso exploraram as excepcionais capacidades de coerção e violência do estado para atender a seus próprios fins. Os custos humanos do governo despótico rivalizam com os custos da doença, da fome e da guerra.

Veja-se que, conquanto a guerra que já assolava a Ucrânia, conflito armado de grandes proporções e em plena Europa, sobreveio a constatação de práticas de suborno e superfaturamento de preços, corrupção naquele país.² Em outras palavras, nas situações de crise, quando debilitadas as instituições e os meios de ativa, passiva e reativamente ocorrer enfrentamento da patologia, subsistem, com força e vigor, ocorrências de corrupção.

Essa análise bem demonstra a mórbida realidade que a corrupção estabelece em sociedade, o que torna ainda mais preocupante sua manifestação nas relações públicas do Estado brasileiro, isso porque a Administração Pública é regida por princípios que não são passíveis de dissociação de todo e qualquer de seus atos, como a legalidade e probidade.

Esse é o horizonte da presente abordagem, em que se avalia as engrenagens que compõem o serviço público nacional, o servidor público, e, em especial, se a estabilidade e a forma de seleção impessoal, concurso público, podem ou devem contribuir à higidez na prestação de serviços e implantação de políticas públicas. De fato, diante das iniquidades que ações corruptivas na Administração podem provocar, desestabilizando as relações sociais, o servidor público tem importância.

3 Corrupção estrutural

Como sói, o indivíduo isoladamente acaba sendo o protagonista do fenômeno corruptivo, o que pode levar à falsa percepção de que, afastando-se o corrompido, estar-se-ia eliminando por completo a problemática. O obstáculo é quando essa produz uma dimensão sistêmica em que não é mais o(s) funcionário(s) de um setor de determinada entidade o(s) protagonista(s) da patologia.

As instituições são regidas em suas ações por um padrão legal, com isso se legitima a sua organização e, no âmbito público, a própria vigência do sistema político. Porém, quando ocorre uma corrupção estrutural, há uma disfuncionalidade gravosa que impede toda e qualquer modernização ou desenvolvimento, pois se subtraem os superiores interesses pelos quais formatada a organização, passando-se a dar primazia então a interesses econômicos, privatistas e faccionais.

² WATERHOUSE, James; CHATTERJEE, Phelan. O escândalo de corrupção que abala a Ucrânia em meio à guerra. *BBC News Brasil*, 24 jan. 2023. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/internacional-64388534>>. Acesso em: 21 maio 2023.

No âmbito estatal e nacional não há imunidade a essa agrura. Por essa razão inclusive não se pode dispensar a implementação de controles de integridade, como forma de remediar essa corrupção sistêmica ou, pelo menos, que agentes públicos, quando diante da manifestação corruptiva, possam se sentir seguros em agir de forma proba e inclusive denunciar aos competentes atores dos sistemas de integridade e responsabilidade. Somente assim é possível afastar a implementação de uma subordinação por dependência, em que haja influenciador viral da ação institucional, distanciando-a da finalidade organizacional para a qual constituída.

Percebe-se a complexidade do fenômeno corruptivo, diante da problemática sistêmica, descortinando sua dimensão fluidica e não particularizada. Sobre o assunto, Lawrence Lessig (2011, p. 16) bem aborda a temática: “*an institution can be corrupted [...] when individuals within that institution become dependent upon an influence that distracts them from the intended purpose of the institution. The distracting dependency corrupts the institution*”.

Quando passa a existir um norte distinto do organizacional, fazendo surgir uma força oculta que passa a ditar as políticas institucionais e desviar seu rumo finalístico, ainda que minimamente, estamos diante de um fenômeno corruptivo estrutural.

Poder-se-ia argumentar que a corrupção institucional não deixa de ser apenas consequência da corrupção individual. Penso distintamente. Imaginemos uma ocorrência constatável na dinâmica da política criminal vigente no Brasil, o tráfico de drogas, ou melhor, uma organização voltada à narcotraficância. Pode-se arrestar, prender e extraditar o detentor do comando da organização, contudo, esse espaço é invariavelmente preenchido. Há uma assunção imediata dessa direção da organização narcotraficante.

Esse exemplo, embora não idêntico, permite uma compreensão da particularidade da corrupção institucional, pois também aqui, independentemente de quem componha a estrutura organizacional, a corrupção persiste, corrompendo o compromisso da entidade, mesmo substituindo os indivíduos, pois essa disfuncionalidade cria uma impropriedade conflitante que transpassa a corrupção individual e se retroalimenta.

Lessig (2011, p. 19) traz uma abordagem didática quanto à corrupção institucional, bem esclarecendo a *dependence corruption*:

Magnetic north was the intended dependence. Tracking magnetic north is the purpose of the device. The lodestone creates a competing dependence. That competing dependence produces an error. A corruption. And we can see that error as a metaphor for the corruption that I am describing by the term dependence corruption. If small enough, the magnetic deviation could allow us to believe that the compass remains true. Yet it is not true. However subtle, however close, however ambiguous the effect might be, the deviation corrupts. Depending on the context, depending on the time, depending on the people, that corruption will matter. Repairing it, at least sometimes, will be critical.

De fato, a bússola nos mostra com precisão o polo norte. No entanto, a corrupção institucional é comparável ao desvio que uma pedra magnética provoca numa bússola, passando a nos orientar e enveredar a caminhos diversos. As instituições possuem uma finalidade precisa, um caminho a perseguir, mas quando forças corruptivas trabalham sobre a entidade, ainda que mínima, revelam uma estrada diversa. Assim, a corrupção, quando sistêmica, afeta as organizações, interferindo na escolha da política institucional, fazendo com que se persigam interesses alheios e não mais institucionais.

Lessig (2011, p. 18) relembra a proscricção existente na Constituição Americana (Artigo I, Seção 9) de que agentes públicos percebam presentes, títulos ou dádivas de Estados estrangeiros. Trata-se de uma norma de proteção da integridade da Administração americana, pois a prática, apesar de ser comum e muito antiga, gera uma dependência imprópria e conflitante:

The motivation for this clause was both contemporary to the Framers and a part of their history. At the time of the founding, the king of France had made it a practice to give expensive gifts to departing ambassadors when they had successfully negotiated a treaty. In 1780 he gave Arthur Lee a portrait of himself set in diamonds and fixed above a gold snuff box. In 1784 he gave Benjamin Franklin a similar portrait, also set in diamonds. The practice was common throughout Europe. During negotiations with Spain, for example, the king of Spain presented John Jay with a horse. Each of these gifts raised a reasonable concern: Would agents of the republic keep their loyalties clear if in the background they had in view these expected gifts from foreign kings? Would the promised or expected gift give them an extra push to close an agreement, even if (ever so slightly) against the interests of their nation

Outro exemplo, que refoge um tanto da seara pública, é mencionado pelo autor referido (2011, p. 16):

A doctor at a medical school teaches students how to treat a certain condition. That treatment involves a choice among a number of drugs. Those drugs are produced by a number of competing drug companies. One of those companies begins to offer the doctor speaking opportunities – relatively well paid, and with reliable regularity. The doctor begins to depend upon this income. She buys a fancier car, or a vacation house on a lake. And while there's no agreement, express or implied, about the doctor's recommending the drug company's treatment over others, assume the doctor knows that the company knows what in fact she is recommending. Indeed, it is amazing if you don't know this, that drug companies are able to track precisely which drugs a particular doctor prescribes, or not, and therefore adjust their marketing accordingly. In this simple example, we have all the elements of the kind of corruption I am concerned with here. The institution of medical education has a fairly clear purpose – Harvard's is to "create and nurture a diverse community of the best people committed to leadership in alleviating human suffering caused by disease." That purpose requires doctors to make judgments objectively meaning based upon, or dependent upon, the best available science about the benefits and costs of various treatments. If a doctor within that institution compromises that objectivity by weighing more heavily, or less critically, the treatments from one company over another, we can say that her behavior would tend to corrupt the institution of education – her dependency upon the drug company has led her to be less objective in her judgment about alternatives.

Os exemplos citados acima demonstram como a corrupção institucional transpassa a corrupção individual, bem como não se limita a pessoas jurídicas de direito público. Ou seja, quando as condições institucionais favorecem a ocorrência patológica, estamos diante de um fenômeno sistêmico, estrutural e não-individual.

As estruturas organizacionais sempre possuem elementos de discricionariedade, pois não são meros autômatos, robôs ou títeres de seus atos constitutivos. Dependem da obtenção de escolhas para satisfazer seus fins, sob pena de também ocorrer uma disfuncionalidade. E, justamente aqui, surge a dificuldade de enfrentamento da corrupção estrutural, preservar a integridade e higidez da implementação mais conveniente e oportuna da política institucional e não dos fins também disfuncionais do fenômeno corruptivo. Adverte Spinelli (2019, p. 260):

A discricionariedade é, portanto, fator importante para a ocorrência da corrupção. Entretanto, limitá-la não parece ser, pelo menos em boa parte dos casos, a melhor solução. É ela que, em tese, permitiria ao burocrata flexibilizar as rígidas regras do serviço público, o que, sob o ponto de vista da eficiência administrativa e do interesse da sociedade, pode ser absolutamente desejável. Resta como opção, pois, analisar formas de controlá-la, sem, no entanto, fazer com que isso represente ineficiência ou crie mais rigidez à estrutura [...].

Como forma de afastar a arbitrariedade revestida do manto do poder discricionário, advoga Hely Lopes Meirelles (1994, p. 103):

Por aí se vê que a discricionariedade é sempre relativa e parcial, porque, quanto à competência, à forma e à finalidade do ato, a autoridade está subordinada ao que a lei dispõe, como para qualquer ato vinculado. Com efeito, o administrador, mesmo para a prática de um ato discricionário, deverá ter competência legal para praticá-lo; deverá obedecer à forma legal para a sua realização; e deverá atender à finalidade legal de todo ato administrativo, que é o interesse público. O ato discricionário praticado por autoridade incompetente, ou realizado por forma diversa da prescrita em lei, ou informado de finalidade estranha ao interesse público, é ilegítimo e nulo. Em tal circunstância, deixaria de ser ato discricionário para ser ato *arbitrário* – ilegal, portanto.

O grande problema surge quando estamos dentro de uma compreensão de discricionariedade adequada, que respeita toda a gama de limites que a vincula à legalidade e legitimidade. Nessas situações, há uma grande dificuldade de se avançar na identificação patológica. Justamente a dificuldade maior está no espaço em que se insere o diminuto desvio de curso institucional, o que, embora sob o pálio do sistema institucional e conseqüentemente dentro da finalidade organizacional, apresenta uma justificativa inverídica e produz benefícios indevidos a terceiros. Nessas situações, nem mesmo a teoria dos motivos determinantes³ é suficiente a garantir a legitimidade e veracidade da ação.

³ Sobre os motivos determinantes, ensina Di Pietro (2008, p. 200): “a teoria dos motivos determinantes, em consonância com a qual a validade do ato se vincula aos motivos indicados como seu fundamento, de tal modo que, se inexistentes ou falsos, implicam a sua nulidade”. Ainda afirma que: “[...] quando a Administração motiva o ato, mesmo que a lei não exija a motivação, ele só será válido se os motivos forem verdadeiros”.

A corrupção estrutural se revela num subconjunto de dependência que se cria de forma anômala, manifestação do evento corruptivo, afetando a integridade institucional, provocando prejuízos manifestos e implícitos, dificultando a obtenção e até rejeitando resultados sistêmicos que ordinariamente se produziria com o desenvolvimento das ações organizacionais.

São meias-verdades decorrentes da corrupção dependente e deturpadora do agir institucional. Respeitam-se os parâmetros de legitimidade, mas se ocultam razões outras, tão verdadeiras quanto. Isso provoca uma ruptura com a qual dificilmente se restabelecem os laços de confiança com a sociedade, criando uma espécie de descrédito generalizado, propulsionando facilmente a própria desestabilização e extinção da instituição como um todo.

Veja-se, por exemplo, a manchete do UOL, portal eletrônico de notícias, publicada em 10 de setembro de 2019.⁴ Nessa é destacada a extinção de uma sociedade de economia mista brasileira, a DERSA – Desenvolvimento Rodoviário S.A., a qual possuía como principal acionista o Estado de São Paulo, tendo a matéria o seguinte título: desvios interrompidos. A notícia relembra escândalos de corrupção, processos e prisões de dirigentes.

O debate na Assembleia Legislativa que inaugurou a autorização de liquidação e extinção da instituição foi marcado por duras críticas, como se extrai do Diário Oficial de 10 de setembro de 2019, p. 17, quando o parlamentar, Dep. Roberto Fiorilo, assim se manifestou na tribuna:

[...] Não é possível que eles queiram enterrar um cadáver sem que a gente saiba exatamente do que morreu aquele cadáver, sem que a gente faça uma autópsia detalhada, aprofundada. E eu não sou médico. Aliás, acho que nenhum dos deputados é médico, mas tenho certeza de que poderemos dar uma contribuição importante para o estado de São Paulo e para o país, porque esta Assembleia deixaria de ser um “puxadinho” do governador para ter altivez e liberdade para investigar.

Não se pretende aqui fazer um juízo de valor acerca da organização ou dos fatos noticiados na imprensa nacional, todavia, destacar exemplo da disfuncionalidade patológica retratada, sendo essa a justificativa implícita para a liquidação, o que revela a descredibilização generalizada e consequente extinção, morte institucional.

A corrupção individual então é um *minus* em relação à corrupção institucional, ou vice-versa, mas tudo demonstra que esta é de maior dificuldade de enfrentamento. Outrossim, ratifica-se, nesta há uma certa autonomia em relação ao indivíduo.

Por essa razão, a corrupção estrutural não é a mera soma de fenômenos individuais, porém, o próprio esquadrihado a partir de uma soma de competências, com finalidade de outorgar benefícios irregulares, desvinculados do fim organi-

⁴ REBELLO, Aiuri. Desvios interrompidos. *UOL*, São Paulo, 10 set. 2019. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/reportagens-especiais/dersa-virou-foco-das-maiores-denuncias-e-corrupcao-contra-o-psdb-com-paulo-preto-mas-desvios-comecaram-antes/#cover>>. Acesso em: 30 mar. 2024.

zacional, cujo processo de produção possui uma certa autonomia que permite transpassar as atuações individuais, somatizando um desvirtuamento da própria entidade. A organização pública ou privada não persegue mais seus fins.

Interessante quando Lessig (2011, p. 90) critica a dependência política americana aos financiadores de campanhas eleitorais americanas ao congresso, denominando de “*Fund-raising Congress*”. De fato, quando os regulados conseguem interagir, criando certa dependência dos reguladores, há uma fragilidade estrutural permitindo uma interferência deslegitimante, isso porque, ainda que não tenha ocorrido efetivamente a influência desestruturante, gera certa descredibilidade. Nesse sentido, adverte:

The answer to these questions is obvious and critical: If the only actors involved in this dance are members of Congress and the special interest seeking favor, then the dance is quite difficult, at least within the bounds of legality. But if there is an agent in the middle – someone who works not for the congressman but for many special interests seeking special favors from Congress – the dance becomes much, much easier, since there are obvious ways in which it can happen well within the boundaries of federal law.

Menciona ainda (2011, p. 86)

As Congressman Jim Bacchus (D-Fla.; 1991-1995) said of the practice of raising money from the very people you regulate, it “compromises the integrity of the institution.” [213] After that practice became the norm, Senator Chuck Hagel (R-Neb. 1997-2009) commented: “There’s no shame anymore. We’ve blown past the ethical standards, we now play on the edge of the legal standards.” Again, it is hard to say with integrity that one thing caused the other.

Inexiste, nesses casos, uma relação direta, há uma dependência institucional, uma corrupção às avessas, ocorrendo uma influência que extrapola a negociação de benefícios como ordinariamente estamos familiarizados, *quid pro quo*. Porém, isso é capaz de gerar uma carga de dependência que desvirtua os fins. Nesse sentido, ainda Lessig (2011, p. 91):

Indeed, there is an argument – and it is the core argument of this book – that the most significant and powerful forms of corruption today are precisely those that thrive without depending upon *quid pro quos* for their effectiveness. This argument can be proven in the sterile but powerful language of modern political science.

A reciprocidade não é mais direta, tornando a relação muito mais sutil do que ocorre na corrupção que estamos tradicionalmente familiarizados. A lealdade desloca-se da finalidade societária para a tutela dos interesses de seus benfeitores institucionais. Há uma dinâmica de gratidão, uma plataforma muito mais complexa do que a relação *cui bono*. Em detrimento do suborno, surge o *lobby* para o qual o ato disruptivo não depende de uma contrapartida específica.

Isso gera uma grande complexidade de controle, pois as formas tradicionais de enfrentamento à corrupção não conseguem evitar tais situações de modo

pleno. Nisso surge a importância de se avaliar a acessibilidade à função administrativa brasileira, assim como meios de garantia, estabilidade, para que os atores dos serviços públicos consigam exercer suas atribuições de forma imparcial e impessoal, distanciando-se da relação de dependência que se inaugura na corrupção sistêmica, bem como possuam garantias suficientes para que reportem os desvios às autoridades competentes.

4 A função administrativa: uma garantia para a sociedade

O ingresso no setor público foi idealizado a partir da Constituição de 1988 por intermédio de uma forma democrática de acesso, o concurso público, resguardando a impessoalidade inerente à acessibilidade de oportunidades no serviço público. Pois, como afirma José Afonso da Silva (2002, p. 659):

A Constituição estatui que os cargos, empregos e funções são acessíveis aos brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei, assim como aos estrangeiros, na forma da lei (art. 37, I cf EC-19/98). Há aí duas normas e dupla referência à lei. A primeira norma, que reconhece a acessibilidade a todos os brasileiros, é de eficácia contida e aplicabilidade imediata, de sorte que a lei a ela referida não cria o direito previsto, antes o restringe ao prever requisitos para seu exercício. Essa lei está limitada pela própria regra constitucional, de tal forma que os requisitos nela fixados não poderão importar em discriminação de qualquer espécie ou impedir a correta observância do princípio da acessibilidade de todos ao exercício de função administrativa.

Todavia, não é incomum a burla à regra constitucional. Em se acompanhando relatórios de auditoria dos Tribunais de Conta ou iniciais de Ações Cíveis Públicas, verificar-se-á gestões públicas buscando nomeações de agentes seus sem a devida prestação de concurso público, no mais das vezes sem o devido domínio da coisa pública. Desvios de função de detentores de cargos em comissão, mediante afastamento das hipóteses legais que justificavam suas nomeações, são muito comuns.

Isso abre uma janela de oportunidade para que práticas corruptivas se implementem frente a ocorrência de uma relação dependente. Mesmo que inexista um vínculo direto que exija uma prática corruptiva, *quid pro quo*, há uma gratidão pela benesse da função pública, propiciando uma subordinação imprópria a qual não se rege pelas normas que disciplinam o serviço público e sim por regras que estabelecem relações pessoais e parciais, contrariando os princípios balizadores do sistema.

O concurso público não pode ser compreendido como uma mera burocracia, pois se trata de expressão do princípio da acessibilidade, como menciona José Afonso da Silva (2002, p. 659) e também permite a seleção de quem possui as melhores condições pessoais ao exercício da função pública. Soma-se a isso, até como uma forma de garantir o interesse nessa oportunidade de trabalho

e o efetivo cumprimento das funções legais por seus agentes, a estabilidade, a qual foi prevista para os que lograssem aprovação no processo seletivo, conseguissem assim serem investidos em cargos de provimento efetivo e obtivessem aprovação em estágio probatório.

Entretanto, não é inusual que determinadas Administrações Públicas de entes federados não possuam uma política de gestão de pessoas, tampouco é rara a inexistência de sistemas disciplinadores. Isso gera críticas ao serviço público brasileiro, justamente por permitir que pessoas não mais aptas para o exercício de cargos público prossigam prestando serviço à população, tudo, como visto, decorrente da inexistência de uma gestão de pessoas no serviço público e com periódica avaliação de desempenho.

Quando há essa disfuncionalidade, também se gera oportunidade para a manifestação de fenômenos corruptivos, até como forma de manutenção do trabalho público. Agora, de fato, a estabilidade permite que não se gere relação de dependência e conseqüentemente possibilite o adequado cumprimento da função pública.

O fim da estabilidade, quiçá sua flexibilização, não pode ser compreendido simplesmente como necessidade da modernização do serviço público, tampouco consequência da eficiência da Administração. Em verdade, sua extinção, em maior ou menor extensão, apenas contribuiria para a implementação da corrupção estrutural, pois sem a estabilidade o funcionário da Administração Pública não teria qualquer garantia para o cumprimento de suas atribuições de forma legal, impessoal e imparcial. Tal situação ampararia ademais que atos de corrupção não fossem sequer denunciados, revelados, obstando a tutela do serviço público nacional.

De um modo geral, no embate à forma de ingresso e à estabilidade, o que temos são argumentos muito ideológicos, todos com a explícita afirmação da necessidade de se flexibilizar o acesso e se afastar a estabilidade no serviço público para garantir a eficiência. Garantir que o gestor possa nomear quem pretenda para funções públicas é um retrocesso democrático e republicano, isso não flexibiliza e sim restringe a acessibilidade ao serviço público.

Uma coisa também é certa, a estabilidade não é inimiga da eficiência, muito antes pelo contrário. Não é objetivo deste a análise das formas de vínculos decorrentes da extinção do regime jurídico único e a própria reforma administrativa hoje em tramitação pela PEC 32/20, mas de avaliar a estabilidade como garantia ao exercício da função pública.

A disciplina na gestão de recursos humano até hoje foi relegada a um segundo plano, o que se pode constatar pela ausência de regulamentação geral da avaliação periódica de desempenho. Essa regulamentação é fator que efetivamente contribuiria para que padrões de produtividade e eficiência fossem alcan-

çados. Para esses parâmetros, a estabilidade contribui visto que garantirá ao detentor o cumprimento de suas funções legais e não do atendimento aos interesses das forças ocultas que desviam a bússola das políticas públicas brasileiras.

A estabilidade, antes de tudo, constitui uma garantia, não podendo mais ser vista como um direito ao servidor inapto do povo brasileiro. Assim como deve ser garantido o concurso público, somente assim é possível democratizar o acesso às funções administrativas.

5 Considerações finais

A função administrativa brasileira permitiu que seus atores, num passado não tão remoto, fossem familiarizados com incentivos e benefícios, isso gerou uma necessidade para que se conseguisse garantir o acesso de forma igualitária, republicana e democrática. O que, por consequência lógica da impessoalidade, fez estancar o desequilíbrio provocado pelas benesses outrora concedidas a agentes públicos.

O concurso público e sua importância para o enfrentamento da patologia corruptiva é inegável, pois. Assim como importante é a demissão do agente público que protagoniza ato de corrupção, também são os agentes do serviço público os protagonistas que podem frear a corrupção estrutural e captação institucional por forças corruptivas, por isso a importância de se garantir a impessoalidade e o democrático de acesso à função administrativa.

Como visto neste artigo, não é a mera relação direta de benfeitor e beneficiado que pode determinar a implantação de uma política pública, o que torna importante o estabelecimento de outro instrumento de tutela à corrupção, a estabilidade na função administrativa, sem perder de vista, por obviedade, a própria necessidade de realização de concurso público, pois são ocorrências que não geram relações de dependência, permitindo um horizonte adequado para o cumprimento da função pública.

A estabilidade, antes de servir de perpetuação de agente público inapto, serve como garantia para a obtenção das finalidades públicas, até mesmo porque o agente público corrupto deve ser atingido pelos sistemas de disciplina. Ademais, adjetivações e argumentos retóricos à ineficiência da função administrativa pela ocorrência de estabilidade são superáveis pela adequada gestão de pessoas e, sobretudo, com a sonhada regulamentação nacional do sistema de avaliação periódica de desempenho, para a qual se aguarda ainda a lei complementar regulamentadora.

A atividade legislativa hoje é incessante sobre o tema, proposições legislativas para reforma administrativa e para o estabelecimento de avaliações de desempenho seguem em tramitação no Congresso Nacional. Mas, o objetivo

desta abordagem foi atingido, resultando convalidada a percepção de que concurso público e estabilidade não são inimigos da Administração Pública, muito antes amigos da legalidade, impessoalidade e probidade.

De fato, nossas frustrações não podem justificar, muito pelo contrário, a desconstrução do panorama da Administração Pública edificado pela Constituição de 1988. Agora, não podemos também incautamente seguir nos omitindo com a necessária gestão de pessoas no serviço público.

Não se prescinde, portanto, de que se garanta a plena aptidão daqueles que prestam serviço à nação.

Referências

ALAN, José Alexandre Zachia. *Lições sobre probidade Administrativa*: De acordo com a Lei 14.230/21. São Paulo: Tirant Lo Blanch, 2022.

ARAGÃO, Eugênio José Guilherme. Falso-moralismo militante. Leviandade? *Poder 360*, [s.l.], mar. 2023. Disponível em: <<https://www.poder360.com.br/opiniaofalso-moralismo-militante-leviandade/>>. Acesso em: 17 mar. 2024.

ARENDT, Hannah. *Origens do totalitarismo*. Tradução de Roberto Raposo. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.

AVRITZER, Leonardo (Org.). *Corrupção*: ensaios e críticas. Belo Horizonte: UFMG, 2008.

BANERJEE, Abhijit V. A theory of misgovernance. *The Quarterly Journal of Economics*, Volume 112, Issue 4, November 1997, p. 1.289-1.332, DOI: <<https://doi.org/10.1162/00335530055484>>. Disponível em: <<https://academic.oup.com/qje/article-abstract/112/4/1289/1911735?login=false>>. Acesso em: 17 mar. 2024.

BARROSO, Luis Roberto. *O novo direito constitucional brasileiro*: contribuições para a construção teórica e prática da jurisdição constitucional no Brasil. 2ª reimpressão. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Proposta de Emenda à Constituição nº 32, de 2020*. Altera disposições sobre servidores, empregados públicos e organização administrativa. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2020. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2262083>>. Acesso em: 17 mar. 2024.

_____. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, [2022]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 17 abr. 2023.

_____. *Lei nº 8.429*, de 2 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm>. Acesso em: 17 abr. 2023.

_____. *Lei nº 12.846*, de 1º de agosto de 2013. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2022]. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112846.htm>. Acesso em: 17 abr. 2023.

_____. *Lei n. 14.230*, de 25 de outubro de 2021. Altera a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre improbidade administrativa. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14230.htm#art1>. Acesso em: 17 abr. 2023.

_____. Ministério Público Federal. Operação Lava Jato. *Portal MPF*, 2014. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/lava-jato>>. Acesso em: 17 abr. 2023.

CARVALHO, José Murilo de. *A cidadania no Brasil: o longo caminho*. 27. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2021.

CAVALCANTI FILHO, João Trindade. *Avaliação de Desempenho de Servidores Públicos no Brasil e no Direito Comparado*. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas, CONLEG, Senado, 2021. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td298>>. Acesso em: 27 mar. 2024.

DA SILVA, José Afonso. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

DAHL, Robert A. *Sobre a democracia*. Tradução de Beatriz Sidou. Brasília: Universidade de Brasília, 2001.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 21. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GOMES, Diego. A corrupção enquanto fenômeno social: elemento pernicioso nas estruturas estatais ou graxa sobre as rodas da economia? *Revista de Doutrina e Jurisprudência*, Brasília, v. 109, n. 2, p. 159-172, 2018. DOI: 10.22477/rdj.v109i2.212. Disponível em: <<https://revistajuridica.tjf.fjf.us.br/index.php/rdj/article/view/212>>. Acesso em: 17 mar. 2024.

LEAL, Rogerio Gesta. *Déficits democráticos na sociedade de riscos e (des)caminhos dos protagonismos institucionais no Brasil*. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2020.

_____. *Patologias Corruptivas nas relações entre Estado, Administração Pública e Sociedade: causas, consequências e tratamentos*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2013.

_____. *Aspectos Polêmicos da Lei Anticorrupção no Brasil*. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

LEFF, Nathaniel. Economic Development Through Bureaucratic Corruption. *American Behavioral Scientist*, n. 8, p. 8-14, nov. 1964. DOI: 10.1177/000276426400800303. Disponível em: <https://www.scribd.com/upload-document?archive_doc=372259815&escape=false&metadata=%7B%22context%22%3A%22archive_view_restricted%22%2C%22page%22%3A%22read%22%2C%22action%22%3A%22download%22%2C%22logged_in%22%3Atrue%2C%22platform%22%3A%22web%22%7D>. Acesso em: 17 mar. 2024.

LESSA, Renato (Org.). *130 anos: em busca da República*. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2019.

LESSIG, Lawrence. *Republic, lost: How Money Corrupts Congress and a Plan to Stop It*. New York and Boston: Twelve, 2011. Disponível em: <<https://archive.org/details/republiclost/mode/2up?view=theater>>. Acesso em: 2 maio 2024.

_____. *Republic, lost: the corruption of equality and the steps to end it*. New York and Boston: Twelve, 2016.

LIMA, Lauro Vinício de Almeida et al. Corrupção e as rodas do desempenho no MERCOSUL. *Contabilidade Vista e Revista*, v. 32, n. 1, jan./abr., 2021. Disponível em: <<https://revistas.face.ufmg.br/index.php/contabilidadevistaerevista/issue/view/372>>. Acesso em: 17 mar. 2024.

MELHORAMENTOS Minidicionário da Língua Portuguesa. São Paulo: Companhia Melhoramentos, 1997.

- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 1994.
- _____. *Direito Municipal Brasileiro*. 11. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2000.
- ORGANIZAÇÃO para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. *Bribery and Corruption Awareness Handbook for Tax Examiners and Tax Auditors*. [S.l.]: OECD, 7 nov. 2013. Disponível em: <https://www.oecd-ilibrary.org/taxation/bribery-and-corruption-awareness-handbook-for-tax-examiners-and-tax-auditors_9789264205376-en>. Acesso em: 17 abr. 2023.
- PARLAMENTO Europeu. Carta dos Direitos Fundamentais da UE. *Jornal Oficial das Comunidades Europeias*, 18 dez. 2000. Disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_pt.pdf>. Acesso em: 17 abr. 2023.
- PLATÃO. *A República*. Tradução de Maria Helena da rocha Pereira. 9. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2001. Disponível em: <<https://edisciplinas.usp.br/mod/resource/view.php?id=3310732&forceview=1>>. Acesso em: 2 jan. 2024.
- RAWLS, John. *Uma teoria da justiça*. Tradução: Jussara Simões. Revisão técnica e de tradução: Álvaro de Vita. 4. ed. rev. São Paulo: Martins Fontes, 2016.
- REBELLO, Aiuri. Desvios interrompidos. *UOL*, São Paulo, 10 set. 2019. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/reportagens-especiais/dersa-virou-foco-das-maiores-denuncias-e-corrupcao-contra-o-psdb-com-paulo-preto-mas-desvios-comecaram-antes/#cover>>. Acesso em: 30 mar. 2024.
- RIO GRANDE DO SUL. Ministério Público. *O Ministério Público e os trinta anos da Constituição Federal*. Porto Alegre: Procuradoria-Geral de Justiça, 2018.
- ROSE-ACKERMAN, Susan. *The Political Economy of Corruption – Cause and Consequences*. The World Bank, n. 74, abr. 1996. Disponível em: <<https://documents1.worldbank.org/curated/en/231001468762302694/pdf/16933-Replacement-file-074ACKER.pdf>>. Acesso em: 19 mar. 2024
- SANTOS, Núbia Cristina Barbosa; GASPARINI, Carlos Eduardo. Orçamento Impositivo e Relação entre Poderes no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Políticas*, n. 31, jan./abr. 2020. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/0103-335220203109>>. Acesso em: 21 maio 2023.
- SBARDELLOTTO, Fábio Roque. Corrupção, fenômeno histórico que desestabiliza a sociedade e o Estado. In: FLACH, Michael Schneider (Org.). *Ministério Público, Sistema de Justiça e Constituição Federal: Escrito em homenagem aos 35 anos da Carta Magna*. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2023.
- SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.
- SPINELLI, Mário. Mecanismos de prevenção e controle da corrupção: o aprimoramento do sistema de integridade corporativa da PETROBRAS. In: AMBOS, Kai (Org.). *Corrupção: ensaios sobre a Operação Lava Jato*. São Paulo: Marcial Pons, CEDPAL, 2019.
- REBELLO, Aiuri. Desvios interrompidos. *UOL*, São Paulo, 10 set. 2019. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/reportagens-especiais/dersa-virou-foco-das-maiores-denuncias-e-corrupcao-contra-o-psdb-com-paulo-preto-mas-desvios-comecaram-antes/#cover>>. Acesso em: 30 mar. 2024.
- WATERHOUSE, James; CHATTERJEE, Phelan. O escândalo de corrupção que abala a Ucrânia em meio à guerra. *BBC News Brasil*, 24 jan. 2023. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/internacional-64388534>>. Acesso em: 21 maio 2023.
- ZAGREBELSKY, Gustavo. *A crucificação e a democracia*. Tradução de Monica de Sanctis Viana. São Paulo: Saraiva, 2011.