

# “Casa de Ferreiro, Espeto de Pau”? Autopercepção sobre corrupção pelos servidores da AGU, CGU e Justiça Federal<sup>1</sup>

*“The Shoemaker’s Son Always Goes Barefoot”? Self-perception regarding corruption by the employees of the AGU, CGU, and Federal Justice*

*“La Casa del Herrero, Asta de Madera”? Autopercepción sobre la corrupción por parte de los funcionarios de la AGU, la CGU y la Justicia Federal*

*Rafael Rodrigues Viegas / Nilton Garcia Sainz / Silvia Avelina Arias Mongelós / Rayane Vieira Rodrigues / Débora Dossiatti de Lima*

<https://doi.org/10.36428/revistadacgu.v16i29.706>

**Resumo:** Este artigo aborda a compreensão das práticas ilícitas em organizações, destacando a importância da cultura organizacional e da percepção dos membros da organização. A pesquisa investiga a percepção de condutas antiéticas por servidores de órgãos de controle público, como a Advocacia-Geral da União (AGU), a Controladoria-Geral da União (CGU) e a Justiça Federal (JF), examinando como essa percepção pode ter implicações nas atividades de controle que esses servidores exercem. A análise se baseia na ideia de que a trajetória das organizações importa e que, para se pensar em mudanças em relação a condutas antiéticas, precisam ser consideradas as estruturas hierárquicas, cultura e valores informais inerentes a essas organizações. A pesquisa utilizou dados do Banco Mundial para examinar a percepção dos servidores desses órgãos de controle em relação a práticas antiéticas nos contextos das organizações que integram. Os resultados indicam que a cultura organizacional desempenha um papel na percepção dessas práticas e nas atividades de controle. O estudo reforça que a posição hierárquica dos agentes influencia a percepção e a capacidade de denúncia, enfatizando a importância das lideranças na compreensão das práticas ilícitas. Destaca a necessidade de considerar o contexto e as relações de poder ao analisar organizações e suas atividades de controle, além da necessidade de mudanças organizacionais específicas no Judiciário, que favoreçam o combate interno a condutas antiéticas.

**Palavras-chave:** práticas ilícitas; cultura organizacional; percepção; controle; lideranças.

1. Artigo submetido em 10/09/2023 e aceito em 07/06/2024.

**Abstract:** *This article addresses the understanding of illicit practices within organizations, emphasizing the importance of organizational culture and the perceptions of members of the organization. The research investigates the perception of unethical conduct by public control agencies' employees, such as the Attorney General's Office (AGU), the Comptroller General's Office (CGU), and the Federal Justice (JF), examining how this perception may have implications for the control activities these employees engage in. The analysis is based on the idea that the organizations' history matters, and when considering changes in relation to unethical conduct, the hierarchical structures, culture, and informal values inherent to these organizations need to be taken into account. The research used data from the World Bank to examine the perception of control agency employees regarding unethical practices within the contexts of the organizations they are part of. The results indicate that organizational culture plays a role in the perception of these practices and in control activities. The study reinforces that the hierarchical position of agents influences perception and reporting capabilities, emphasizing the importance of leadership in understanding illicit practices. It highlights the need to consider the context and power relations when analyzing organizations and their control activities, as well as the need for specific organizational changes within the judiciary to facilitate internal efforts to combat unethical conduct.*

**Keywords:** *unlawful practices; organizational culture; perception; control; leadership.*

**Resumen:** *Este artículo aborda la comprensión de las prácticas ilícitas en las organizaciones, destacando la importancia de la cultura organizativa y la percepción de los miembros de la organización. La investigación examina la percepción de conductas antiéticas por parte de los empleados de organismos de control público, como la Procuraduría General de la Unión (AGU), la Contraloría General de la Unión (CGU) y la Justicia Federal (JF), y analiza cómo esta percepción puede tener implicaciones en las actividades de control que realizan estos empleados. El análisis se basa en la idea de que la trayectoria de las organizaciones es relevante y que, para considerar cambios en relación con conductas antiéticas, es necesario tener en cuenta las estructuras jerárquicas, la cultura y los valores informales inherentes a estas organizaciones. La investigación utilizó datos del Banco Mundial para examinar la percepción de los empleados de los organismos de control con respecto a prácticas antiéticas en el contexto de las organizaciones a las que pertenecen. Los resultados indican que la cultura organizativa desempeña un papel en la percepción de estas prácticas y en las actividades de control. El estudio enfatiza que la posición jerárquica de los agentes influye en la percepción y la capacidad de denuncia, destacando la importancia del liderazgo en la comprensión de las prácticas ilícitas. Se destaca la necesidad de tener en cuenta el contexto y las relaciones de poder al analizar las organizaciones y sus actividades de control, así como la necesidad de realizar cambios organizativos específicos en el sistema judicial que favorezcan la lucha interna contra las conductas antiéticas.*

**Palabras-clave:** *prácticas ilícitas; cultura organizativa; percepción; control; liderazgo.*

## 1. INTRODUÇÃO

Neste artigo, analisamos dados do Banco Mundial (BM) sobre a percepção de condutas antiéticas pelos servidores da Advocacia-Geral da União (AGU), da Controladoria-Geral da União (CGU) e da Justiça Federal (JF). Buscamos responder a duas perguntas, de ordem empírica e de ordem analítica: primeira, empírica, acerca de qual a percepção dos servidores de órgãos de controle em relação a condutas antiéticas em suas organizações; segunda, analítica, acerca de como a percepção desses servidores pode estar afetada pela cultura organizacional

e eventuais implicações para as atividades de controle que exercem.

Sustentamos que a análise das percepções dos agentes é fundamental para identificar práticas enraizadas que funcionam como normas tácitas. A discussão que propomos se assenta na variação da denúncia de práticas corruptas entre diferentes organizações, que pode estar ligada ao seu desenho institucional. Contudo, enfatizamos a importância de considerar também as regras não escritas, difíceis de capturar apenas pela análise da estrutura formal.

Argumentamos que a percepção de práticas ilícitas nas organizações é influenciada pela interação entre agentes, estruturas organizacionais e culturais, conforme definido por Tolbert e Hall (2009) através de quatro elementos essenciais: a presença de agentes, definição de metas, distribuição de responsabilidades e a existência de uma hierarquia. A variação nessas estruturas, juntamente com fatores contextuais, liderança e cultura organizacional, afeta a tomada de decisão e os comportamentos dentro das organizações.

Diferenças nas estruturas hierárquicas, processos de recrutamento e demografia contribuem para a formação da cultura organizacional e padrões de comportamento (Christensen, Lægveid & Røvik, 2020). As regras informais, valores, complexidade das relações de poder e disputas internas e externas, são essenciais para entender a dinâmica organizacional (Dimaggio & Powell, 1983; North, 1990; Mahoney & Thelen, 2010; Ahrne & Brunsson, 2011). Portanto, é crucial reconhecer que as organizações e suas dinâmicas são profundamente influenciadas pelo contexto e momento histórico em que estão inseridas (Viegas, 2023).

O processo de tomada de decisão nas organizações é afetado pelo contexto e pela hierarquia, influenciando a percepção e a capacidade de denunciar práticas ilícitas, como observado em órgãos de controle da administração pública (AGU, CGU, JF). A posição de liderança é crucial, podendo fomentar ou inibir mudanças organizacionais, incluindo o combate a condutas antiéticas (Tolbert; Hall, 2009; Ahrne & Brunsson, 2011; Christensen, Lægveid & Røvik, 2020). Líderes moldam a identidade organizacional através de decisões significativas (Selznick, 1984). Além disso, a cultura organizacional, refletindo os valores e crenças dos membros, é fundamental para entender as dinâmicas internas das organizações (Smircich, 1983).

Entre os resultados que analisamos e discutimos, é possível dizer que a cultura organizacional desempenha um papel na percepção dessas práticas e nas atividades desses órgãos de controle. O nosso estudo reforça que a posição hierárquica dos agentes influencia a percepção e a capacidade de denúncia, e assim enfatizamos a importância das lideranças na compreensão das práticas ilícitas. Destacamos a necessidade de considerar o contexto e as relações de poder ao analisar AGU, CGU e JF,

e suas atividades de controle, além da necessidade de mudanças organizacionais mais específicas no Judiciário, que favoreçam o combate interno a condutas antiéticas.

O artigo está dividido da seguinte maneira: esta introdução é seguida de uma breve exposição da organização da AGU, CGU e JF, destacando órgãos responsáveis pelo respectivo controle interno; depois, apresentamos os materiais e a metodologia utilizados na pesquisa para, na sequência, em seção própria descrever e analisar os resultados; por fim, fazemos considerações à guisa de uma conclusão.

## 2. CONTEXTOS E MUDANÇAS ORGANIZACIONAIS: OS CASOS DE AGU, CGU E JF

Mudanças ocorridas a partir de 2003 afetaram o funcionamento da rede de *accountability* da administração pública federal brasileira (Avritzer & Marona, 2017). Esta rede abarca instituições de controle vinculadas ao Executivo federal, como a AGU, a CGU, a Receita Federal do Brasil (RFB) e a Polícia Federal (PF), além de instituições independentes em relação ao governo, incluindo o Tribunal de Contas da União (TCU), a JF e o Ministério Público Federal (MPF) (Loureiro, Abrucio & Pacheco, 2010).

As mudanças não surgiram repentinamente, pois a rede de *accountability* já vinha passando por mudanças anteriormente, como documentado em estudos que traçam a mudança ao longo do tempo (Aranha & Filgueiras, 2016; Medeiros, Goellner & Koga, 2023). O processo teve início na última redemocratização do Brasil, acompanhando as tendências globais de liderança em uma agenda anticorrupção, notavelmente liderada pelos Estados Unidos.

Sob pressão internacional, a rede de *accountability* brasileira contava, no início, com instituições relativamente estáveis no início dos anos 2000. No entanto, entre 1985 e 2002, houve mudanças incrementais devido a alterações legislativas que se somavam às regras formais existentes. A partir de 2003, o governo federal tomou iniciativas que elevaram o orçamento e aumentaram a autonomia dessas instituições em relação ao próprio governo federal, colocando a rede em um novo patamar ou trajetória.

As iniciativas governamentais levaram à adoção de um modelo de agências independentes de com-

bate à corrupção. Entre essas medidas, destacamos a criação da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e Lavagem de Dinheiro (ENCCLA) em 2003, que estabeleceu uma rede eficaz de coordenação entre os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, bem como o MP, para a formulação de políticas de combate à lavagem de dinheiro e corrupção (Praça & Taylor, 2014; Engelmann & Pilau, 2021). Como resultado, o governo federal conseguiu promover mudanças institucionais significativas (Marona & Kerche, 2021). A partir desse período, uma rede mais integrada e colaborativa foi estabelecida, e houve uma crescente colaboração com o sistema de justiça criminal, como evidenciado em operações como Anaconda, Sanguessuga, Mensalão e Lava Jato, entre outras.

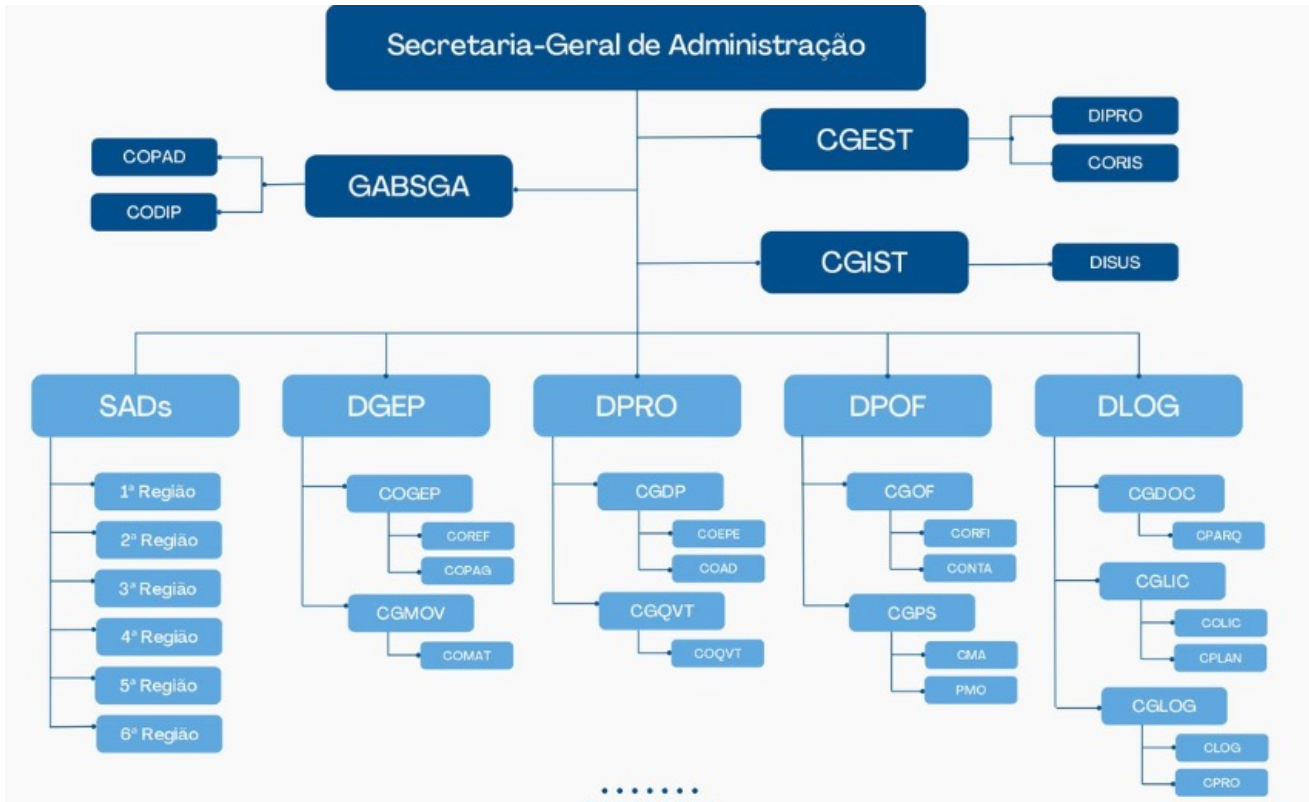
No caso da AGU, a Constituição Federal de 1988 (CF/88) e a Lei Complementar n.º 73/1993 (Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União) são importantes marcos institucionais. Antes da CF/88, a representação judicial da União era feita pelo MP Federal (MPF) e as atividades de consultoria e assessoramento jurídicos do Poder Executivo eram de responsabilidade da Advocacia Consultiva da União (ACU), que possuía como instância máxima a Consultoria-Geral da República (CGR). Com a Constituição e a Lei n.º 73/1993, a AGU passa a exercer formalmente dois papéis, tanto de consultoria e assessoramento quanto de representação judicial e extrajudicial da União, ou seja, de defesa do Estado, perante órgãos da Justiça no Brasil e jurisdições internacionais.

Em termos sociopolíticos, a novidade significou concentrar em uma única agência a capacidade de “exercer com exclusividade ‘o monopólio do direito de dizer o direito’”, ou seja, unificando a construção do discurso jurídico do Executivo Federal (Menuzzi & Engelmann, 2021: 74).

Pelo ângulo da discussão que se faz sobre controle da administração pública no Brasil, a AGU passou a integrar tanto a rede de *accountability* da administração pública federal como o sistema de justiça federal (Loureiro, Abrucio & Pacheco, 2010, Praça & Taylor, 2014; Aranha & Filgueiras, 2016), juntamente com o MPF e a PF. Contando com ferramentas e legitimidade jurídica para exercer controle sobre atos que impliquem em condutas vedadas pela Lei, a AGU pode acionar mecanismos institucionalizados de controle, como o realizado no formato de checks and balances (Loureiro, Abrucio & Pacheco, 2010). Pode, por exemplo, instaurar procedimentos administrativos, celebrar acordos e ajuizar ações para fazer cumprir a Lei, inclusive na defesa de interesses coletivos em sentido amplo, como a defesa da probidade administrativa.

Internamente, a AGU está organizada da seguinte forma: a) órgão de direção superior (Advogado-Geral da União, Procuradoria-Geral da União, Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, Consultoria-Geral da União, Conselho Superior da Advocacia-Geral da União e Corregedoria-Geral da Advocacia da União); b) órgãos de execução (Procuradorias Regionais da União, Procuradorias Regionais da Fazenda Nacional, Procuradorias da União nos Estados e DF, Procuradorias da Fazenda Nacional nos Estados e DF, Procuradorias Seccionais da União, Procuradorias Seccionais da Fazenda Nacional, Consultoria da União e Consultorias Jurídicas nos Ministérios), c) órgãos vinculados (Procuradorias e Departamentos Jurídicos das autarquias e fundações públicas federais) (Figura 1).

**FIGURA 1 • ORGANOGRAMA DA AGU**



Fonte: Secretaria Geral de Administração da AGU<sup>2</sup>

2. SGA – Secretaria-Geral de Administração; GABSGA – Gabinete; COPAD – Coordenação de Processo Administrativo Disciplinar; CODIP – Coordenação de Diárias e Passagens; CGEST – Coordenação-Geral de Estratégia, Governança e Riscos; DIPRO – Divisão de Gerenciamento de Processos Internos; CORIS – Coordenação de Gerenciamento de Riscos; CGIST – Coordenação-Geral de Gestão Institucional e Sustentabilidade; DISUS – Divisão de Sustentabilidade; DPOF – Diretoria de Planejamento, Orçamento, Finanças e Contabilidade; CGOF – Coordenação-Geral de Orçamento, Finanças e Análise Contábil; CORFI – Coordenação de Orçamento, Finanças; CONTA – Coordenação de Contabilidade e Custos; CGPS – Coordenação-Geral de Planejamento Setorial; CMA – Coordenação de Monitoramento e Avaliação; PMO – Coordenação do Escritório de Projetos; DGE – Diretoria de Gestão de Pessoas; CGEP – Coordenação-Geral de Gestão de Pessoas; COREF – Coordenação de Registros Funcionais; COPAG – Coordenação de Folha de Pagamento; CGMOV – Coordenação-Geral de Recrutamento, Movimentação e Aposentadoria; COMAT – Coordenação de Recrutamento, Movimentações e Atos; DLOG – Diretoria de Logística e Gestão Documental; CGDOC – Coordenação-Geral de Gestão Documental; CPARQ – Coordenação de Protocolo e Arquivo; CGLIC – Coordenação-Geral de Licitações de Contratos Nacionais e Internacionais; COLIC – Coordenação de Licitações e Contratos Nacionais e Internacionais; CPLAN – Coordenação de Planejamento Logístico; CGLOG – Coordenação-Geral de Logística; CLOG – Coordenação de Logística; CPRO – Coordenação de Projetos; DPRO – Diretoria de Desenvolvimento Profissional; CGDP – Coordenação-Geral de Desenvolvimento de Pessoas; COEPE – Coordenação de Gestão Estratégica de Pessoas; COAD – Coordenação de Desenvolvimento de Pessoas e Avaliação de Desempenho.

No caso da CGU, mudanças incrementais importantes podem ser observadas desde meados dos anos 1990, mas foi em 2001, por meio da Medida Provisória (MP) n.º 2.143-31, que a Corregedoria-Geral da União foi criada, cujo objetivo específico, como resposta inclusive a pressões internacionais que mencionamos, era combater a fraude e a corrupção no âmbito do Poder Executivo Federal, bem como promover a defesa do patrimônio público. Por meio do Decreto n.º 4.177/2002, a Corregedoria-Geral da União incorporou a Secretaria Federal de Controle Interno (SFC), a Comissão de Coordenação

de Controle Interno (CCCI) e as competências de Ouvidoria-Geral – as duas primeiras vinculadas ao Ministério da Fazenda e a última ao Ministério da Justiça.

Entretanto, a Medida Provisória n.º 103/2003 – convertida na Lei n.º 10.683/2003 – realizou mudanças ainda mais significativas e implementou a política de combate à corrupção no âmbito do Executivo Federal: transformou a Corregedoria-Geral da União em CGU, o Ministro de Estado do Controle e da Transparência passou a ser seu titular, havendo então a sua consolidação como órgão central dos



sistemas de controle interno e de correção no Governo Federal, com implicações na sua autonomia, orçamento, estrutura e pessoal (Medeiros, Goellner & Koga, 2023).

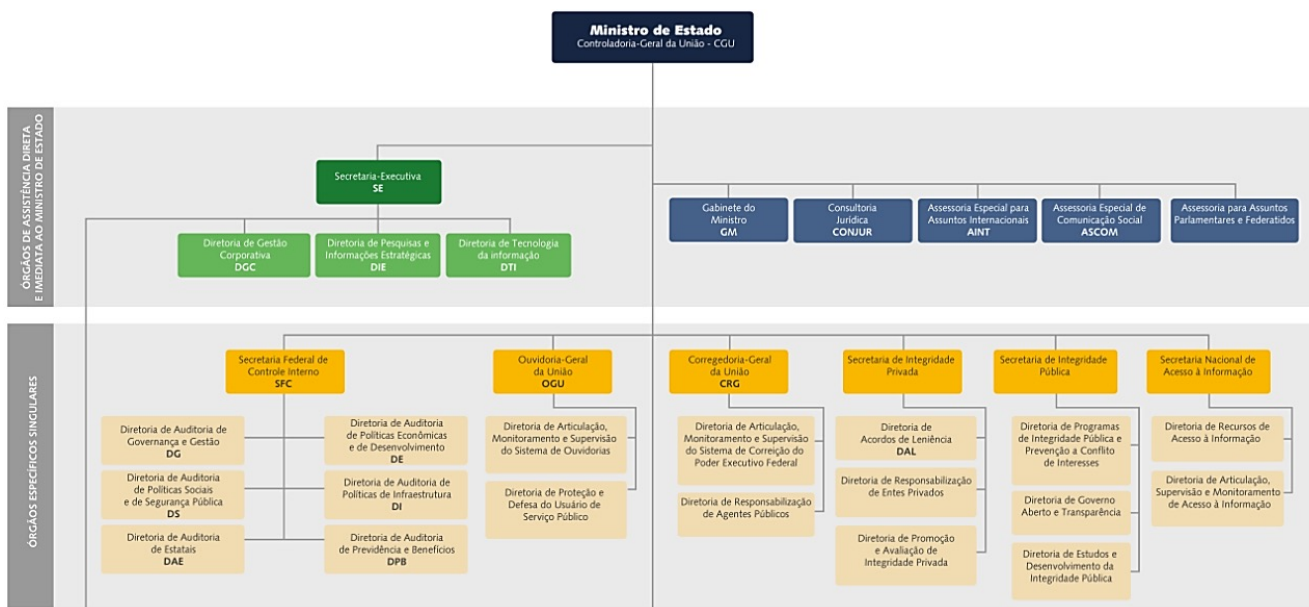
O Decreto nº 5.683/2006 alterou a estrutura da CGU para trazer à Corregedoria-Geral da União (agora, unidade integrante da CGU) uma estrutura de acompanhamento, fiscalização e orientação dos trabalhos correccionais. Também, criou a Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas (SPCI) – responsável por desenvolver mecanismos de prevenção à corrupção. Com isso, o agrupamento das principais funções da CGU – controle, correção, prevenção da corrupção e ouvidoria – foi realizada em estrutura funcional única.

Devido a essas mudanças no contexto do primeiro governo Lula, a literatura aponta que a CGU foi colocada em outro patamar ou trajetória em me-

ados dos anos 2000, no que se refere à capacidade estatal de controle sobre a administração pública federal (Loureiro, Abrucio & Pacheco, 2010; Marona & Kerche, 2021; Medeiros, Goellner & Koga, 2023). A partir de 2016, essa trajetória da CGU foi alterada no contexto da crise política que se instalou no país.

Por meio da Lei nº 13.341, a CGU foi extinta e sua estrutura transferida para o Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União. Em 2019, através da MP nº 870, convertida na Lei nº 13.844, a CGU volta a ser denominada apenas de Controladoria-Geral da União e tem acrescido aos seus órgãos singulares a Secretaria de Combate à Corrupção. Ainda, no âmbito da sua Corregedoria foram criadas a Diretoria de Gestão do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal, as Diretorias de Responsabilização de Entes Privados e de Responsabilização de Agentes Públicos (Figura 2).

**FIGURA 2 • ORGANOGRAMA DA CGU**



Fonte: CGU/Secretaria Executiva, 2023.

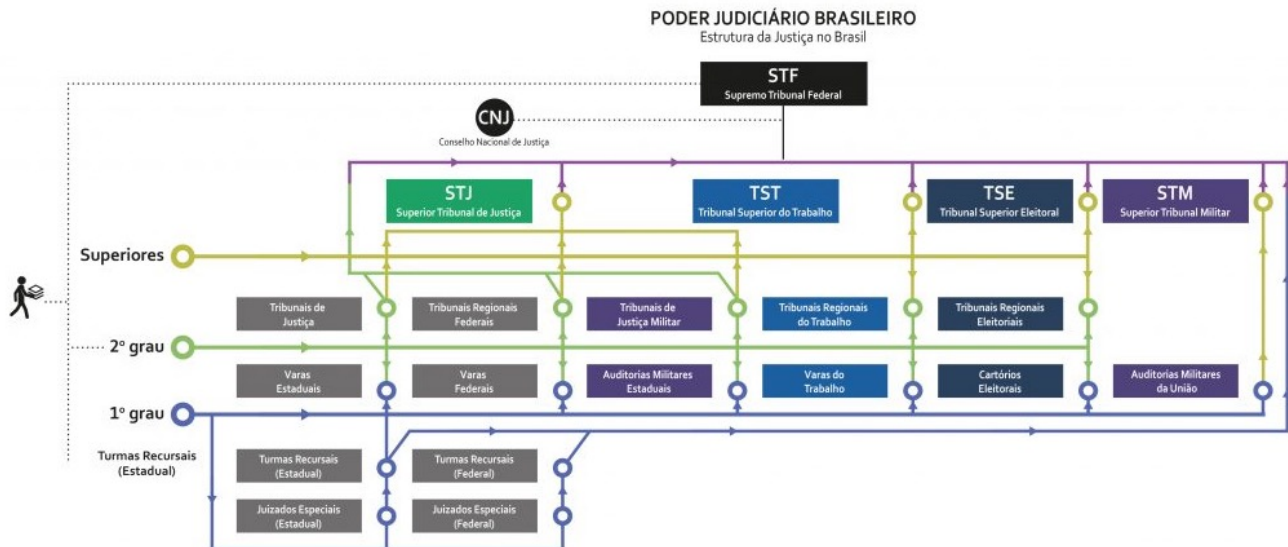
No caso da Justiça Federal (JF), ela surge no Brasil junto com a República por meio do Decreto nº 848/1890, quando da adoção da forma federativa de Estado, sendo composta inicialmente pelos juizes de seção e pelo Supremo Tribunal Federal (STF). A JF foi objeto de disciplinamento e redesenhada por diversas vezes ao longo de sua história, com mudanças incrementais observadas em todas as Constituições do Brasil (até mesmo sua extinção implícita na Constituição de 1937).<sup>3</sup>

Com a Constituição de 1988, a estrutura da JF foi consolidada, do ponto de vista formal, sendo extinto o Tribunal Federal de Recursos (TFR), criado

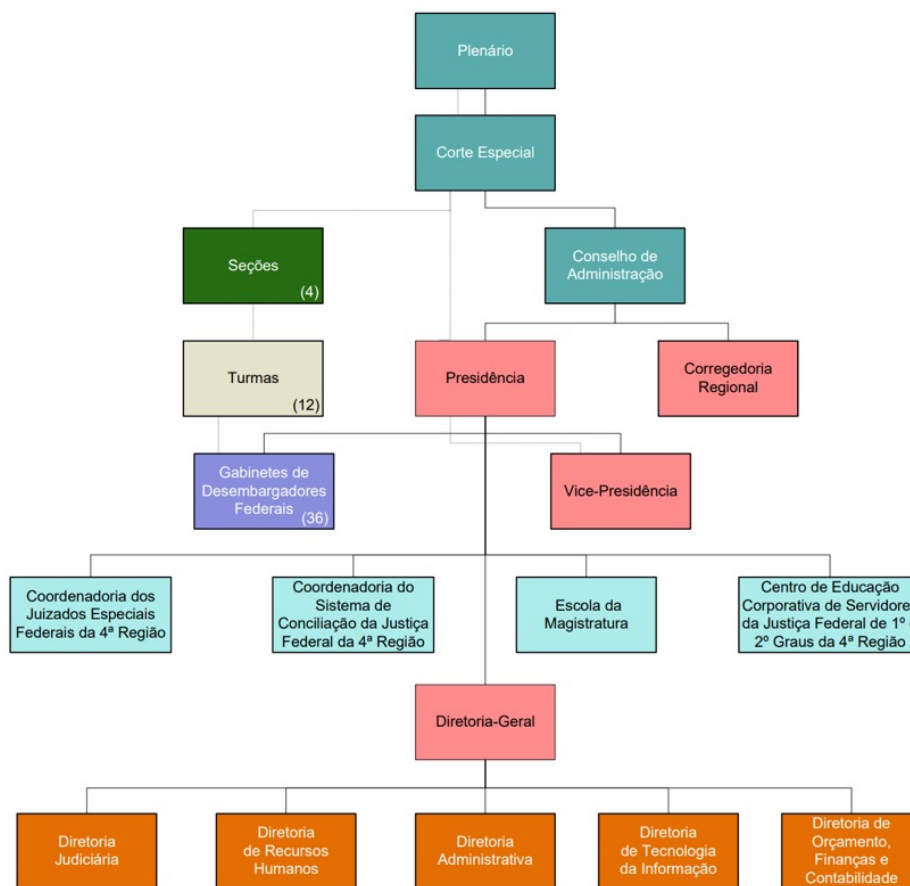
com a Constituição de 1946, que seria uma espécie de 2ª Instância da Justiça Federal. A CF/88 criou o Superior Tribunal de Justiça (STJ) e os Tribunais Regionais Federais (TRFs) (Figuras 3 e 4). Já a JF de 1ª Instância encontra-se presente em todos os Estados e no Distrito Federal, sendo que os TRFs são seis, divididos da seguinte forma: 1ª região (Acre, Amapá, Amazonas, Bahia, Goiás, Mato Grosso, Pará, Piauí, Rondônia, Roraima e Tocantins e parte do Maranhão. Sua sede é em Brasília), 2ª região (Espírito Santo e Rio de Janeiro. Sua sede é no RJ), 3ª região (Mato Grosso do Sul e São Paulo. Sua sede é em São Paulo), 4ª região (Paraná, Rio Grande do Sul e Santa Catarina. Sua sede é em Porto Alegre), 5ª Região (Alagoas, Ceará, Paraíba, Pernambuco, Rio Grande do Norte e Sergipe. Sua sede é em Recife) e a instituída recentemente, 6ª região (apenas Minas Gerais e com sede em Belo Horizonte).

3. A Constituição de 1937 previa como órgãos do Poder Judiciário o Supremo Tribunal Federal, os juizes e Tribunais estaduais, do Distrito Federal e Territórios e os juizes e Tribunais militares. Assim, na prática, as Seções Judiciárias federais e os cargos dos juizes federais estariam extintos (juizes e demais funcionários foram aposentados ou colocados em disponibilidade, sendo que alguns foram incorporados às Justiças dos Estados) (Campos, 2019).

**FIGURA 3 • ORGANOGRAMA DO PODER JUDICIÁRIO**



Fonte: Conselho Nacional de Justiça (CNJ), 2023.

**FIGURA 4 • ORGANOGRAMA DO TRF DA 4ª REGIÃO (EXEMPLO)**

Fonte: TRF da 4ª Região, 2023.

A especialização da JF no combate à corrupção, desde 2003, em consonância com demandas internacionais e diretrizes estabelecidas pela ENCCLA, tem sido destacada como um elemento fundamental para compreender, por exemplo, a Lava Jato. Permitiu que a JF abordasse casos de maior complexidade e conferiu maior independência aos juízes (Marona & Kerche, 2021). Vale dizer que, no Brasil, os membros do Judiciário não têm o poder de iniciar acusações criminais de forma independente, uma vez que a magistratura está vinculada ao princípio da inércia. Por outro lado, os membros da PF e do MPF detêm essa atribuição perante a JF.

Foram as iniciativas dos governos de Lula e Dilma que impulsionaram mudanças, por exemplo, na PF, no que tange tanto à autonomia em relação ao Poder Executivo quanto à profissionalização de

seus quadros (Praça & Taylor, 2014). A partir de 2003, foi implementado um novo modelo de nomeação de delegados-chefe da instituição, reduzindo sua rotatividade. Além disso, houve substancial aumento no orçamento da agência, o que possibilitou investimentos em tecnologia e a realização de concursos públicos para a contratação de mais policiais (Marona & Kerche, 2021). Essas decisões criaram condições para uma maior colaboração entre a PF e outras agências de controle, como o MPF.

No que se refere ao MPF, a situação apresenta semelhanças, porém, com repercussões mais significativas. O MPF exerce o monopólio da ação penal federal. No contexto da Procuradoria-Geral da República (PGR), chefia do MPF, foi o presidente Lula que começou a adotar o procedimento de escolha do Procurador-Geral a partir da lista tríplice elabo-



rada pela Associação Nacional dos Procuradores da República (ANPR), uma prática que foi mantida durante o mandato dos presidentes Dilma e Temer. A prática informal reforçou não apenas a autonomia do MPF, como possibilitou que pautas corporativas fossem colocadas à frente dos objetivos oficiais do MPF (Viegas, 2023).

Além disso, a legislação de combate à corrupção, também promulgada durante os governos petistas, como exemplificado pelas Leis nº 12.846/2013 (Lei Anticorrupção) e nº 12.850/2013 (Lei de Organizações Criminosas), introduziu um novo modelo de atuação para os membros da PF e MPF. Importa aqui dizer que se estabeleceu, a partir dessas mudanças, um novo padrão de atuação no combate à corrupção, com uso do sistema de justiça criminal federal (JF) (Avritzer & Marona, 2017; Marona & Kerche, 2021; Kerche & Viegas, 2024).

Retomando a análise da estrutura das instituições aqui apresentadas – CGU, AGU e JF, esta última a partir do âmbito regional (TRF) – estas possuem corregedorias e ouvidorias com o objetivo de receber dúvidas, sugestões, reclamações, denúncias, solicitações de providências, pedidos de simplificação de serviços públicos aberto ao cidadão, às instituições e aos seus servidores. Contudo, quando se busca quais seriam os mecanismos, meios ou vias que poderiam ser utilizados especificamente pelos servidores em relação a ações realizadas no âmbito do órgão em que atuam, não é possível determinar quais seriam.

O que é possível depreender de uma leitura da Lei nº 8.112/90 – que trata sobre o regime jurídico dos serviços públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais – é que há o dever do servidor de levar ao conhecimento da autoridade superior as irregularidades de que tiver ciência, bem como de representar contra ilegalidades, omissões ou abuso de poder. Conforme o § único do art. 116 da referida Lei, tal representação seguiria pela via hierárquica, contudo, no âmbito da CGU em sua 15ª Reunião da Comissão de Coordenação de Correição, houve discussão sobre a necessidade de enunciado para responsabilizar o servidor que agisse fora da via hierárquica, como seria o caso de representar diretamente à CGU. Decidiu-se pela desnecessidade de um enunciado e da aprovação de relatório que concluiu no sentido de que não há cometimento de ilícito disciplinar por parte do servidor que repre-

senta aos órgãos de controle, ainda que não obedecida a via hierárquica.

De outro lado, foi promulgada, recentemente, a Lei nº 14.540/2023, que institui o Programa de Prevenção e Enfrentamento ao Assédio Sexual e demais Crimes contra a Dignidade Sexual e à Violência Sexual no âmbito da administração pública direta e indireta, federal, estadual, distrital e municipal. Na esfera da AGU, sua PGF formulou uma cartilha com a finalidade de difundir referida lei, bem como lançou uma página na internet que concentrará as informações referentes ao assunto e a Plataforma Fala.Br – Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação.<sup>4</sup>

Em suma, os mecanismos institucionais de controle interno da AGU, CGU e JF existem. Sofreram mudanças incrementais e que podem ser até mesmo consideradas capazes de colocá-las em outro patamar ou trajetória, como no caso da CGU. Os desenhos institucionais de AGU, CGU e JF foram aperfeiçoados ao longo do tempo, especialmente na esteira da agenda anticorrupção.

Importa-nos saber se esses mecanismos internos são acionados e como são acionados pelos seus servidores que presenciaram condutas antiéticas no contexto das instituições. Partimos do pressuposto de que não há instituições imaculadas ou imunizadas de condutas ilícitas e, também, de que existem mecanismos mais ou menos eficientes de inibir condutas antiéticas, assim como contextos organizacionais mais ou menos propícios à corrupção. Essas são questões e premissas que nos orientam nessa pesquisa.

### 3. MATERIAIS E MÉTODOS

Essa investigação possui como fonte de dados a pesquisa liderada pelo Banco Mundial (BM) intitulada “Ética e exposição à corrupção no serviço público”. Trata-se de um *survey* aplicado a servidores públicos federais de diversas instituições, o que totalizou uma amostra de 22.130 respondentes. Para essa análise, selecionamos apenas respondentes de instituições de controle, AGU, CGU e JF, esta doravante também chamada de Poder Judiciário e/ou Judiciário devido à categorização pelo BM.

4. Plataforma Fala.Br: Fala.BR - Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação (cgu.gov.br).

A pesquisa do BM contou com o apoio técnico da Escola Nacional da Administração Pública (ENAP) e da CGU, as quais fizeram a disseminação dos questionários com os servidores públicos federais. Vale mencionar que a pesquisa segue o tratamento de confidencialidade do BM, logo, trata-se de uma pesquisa com a ausência de identificação do respondente a fim de evitar possíveis retaliações

(Banco Mundial, 2021). Considerando os parâmetros de confiança estatística, o *survey* conta com uma amostragem estratificada por instituição, gênero e faixa etária, conforme é mencionado no relatório do BM. Na Tabela 1, apresenta-se a estatística descritiva da composição dos respondentes analisados por este estudo.

**TABELA 1 • PERFIL DOS RESPONDENTES INCLUÍDOS NA ANÁLISE**

	AGU	CGU	PODER JUDICIÁRIO	TOTAL
Total instituições	194	331	53	578
Masculino	115	114	29	338
Feminino	71	194	20	205
Total Gênero	186	308	49	543
Sul	45	32	32	79
Sudeste	59	54	5	119
Centro-Oeste	43	112	7	162
Nordeste	31	88	6	151
Norte	9	21	2	35
Total Região	187	307	52	546

Fonte: Elaboração própria com base em Banco Mundial.

A escolha da AGU, CGU e a JF entre os respondentes do *survey* do BM, em nossa análise, decorre da importância central que essas organizações ocupam na rede de *accountability* da administração pública brasileira, em comparação com as demais que responderam ao mesmo questionário (Loureiro, Abrucio, & Pacheco, 2010; Avritzer & Marona, 2017). Embora integrantes desse sistema, AGU, CGU e JF possuem trajetórias, estruturas e atribuições específicas que as diferenciam significativamente umas das outras, representando um espectro amplo e diversificado de mecanismos de controle e fiscalização. A AGU atua como representante legal do Estado, a CGU como órgão de controle interno e combate à corrupção, e a JF como seguimento do Judiciário responsável por julgar causas em que a União é parte ou que envolvem questões federais. Essas diferenças não são apenas de natureza operacional, mas refletem também distintas perspectivas e abordagens na promoção da transparência, do combate à corrupção e da efetividade da gestão pública.

Neste contexto, a nossa comparação entre AGU, CGU e JF não ignora suas particularidades, mas explora como diferenças e semelhanças de percepção de seus integrantes, eventualmente contribuem para a rede de *accountability* como um todo. A análise visa entender como a percepção dos integrantes dessas organizações, apesar de suas especificidades em termos de autonomia e de atribuições, interagem entre si e com o sistema mais amplo de governança pública, potencializando ou desafiando a eficácia dos mecanismos de controle. Nossa análise não só reconhece diferenças como também investiga como elas podem se complementar, interagir e, por vezes, enfrentar tensões dentro da arquitetura de *accountability*.

Entre as instituições mobilizadas para análise, o maior número de respondentes esteve na CGU com 331 respostas, seguido pela AGU com 194 e por último membros do Poder Judiciário com 53 respondentes.

Quanto ao gênero e região dos participantes dessa pesquisa, nota-se que a amostragem considera números semelhantes entre as categorias de acordo com as instituições, havendo as estratificações necessárias para a realização da amostra. Vale ressaltar que as diferenças dos recortes por gênero e região em relação ao total das instituições decorrem daqueles respondentes que optam por não declarar essas informações.

Com base nesses dados, investigamos as questões relacionadas à percepção desses servidores sobre condutas ilícitas em suas respectivas

organizações. Para alcançar esse objetivo, foram realizados procedimentos de limpeza e preparação dos dados, incluindo a agregação de variáveis e a conversão de variáveis de múltiplas respostas em variáveis dummy, a fim de possibilitar a execução adequada dos testes estatísticos. Além disso, nessa etapa, foram excluídos os respondentes que optaram por não responder às perguntas da pesquisa. A Tabela 2 apresenta as variáveis utilizadas nas análises subsequentes.

**TABELA 2 • VARIÁVEIS PRESENTES NA INVESTIGAÇÃO**

VARIÁVEL	DESCRIÇÃO	CATEGORIAS
Instituição	Organização à qual pertence o respondente do <i>survey</i>	AGU CGU Poder Judiciário
Obs_Conduta_Ilícita	Agregação das respostas a questão "EE.1" do <i>survey</i> em variável dummy	Sim Não
EE.1	Questão presente no <i>survey</i> : "Na sua organização, quais das seguintes práticas você já observou em servidores no exercício de suas funções?"	Aceitar dinheiro ou presentes de particulares Solicitar dinheiro ou presentes para cumprir suas funções Deixar de seguir as regras quando houver pressão do seu supervisor Ceder a pressões de lobby Usar de sua posição para ajudar um amigo ou familiar Contratar uma empresa porque mantém vínculo remunerado ou de amizade nessa empresa Obter benefícios profissionais em função de vínculos com políticos ou autoridades Favorecer particulares em compras ou contratações públicas Priorizar interesses não legítimos nas estratégias e projetos da organização
RM.1	Questão presente no <i>survey</i> : "Você se sentiria seguro o suficiente para denunciar eventual conduta ilícita na sua organização?"	Sim Não
RM.3	Questão presente no <i>survey</i> : "Nos últimos três anos, você denunciou alguma conduta ilícita?"	Sim Não

Fonte: Elaboração própria com base em Banco Mundial (2021).

Conforme apresentado na Tabela 2, este estudo utilizou quatro variáveis provenientes do *survey* do Banco Mundial. A primeira variável, 'Obs\_Conduta\_Ilícita', refere-se à resposta dicotômica à questão EE.1, que investiga se os respondentes já observaram atos ilícitos em suas organizações. Esta questão desdobra-se em diferentes tipos de atos ilícitos específicos, oferecendo aos entrevistados duas opções de resposta: 'Sim', caso tenham observado tais condutas, e 'Não', caso contrário. As variáveis RM.1 e RM.3, igualmente dicotômicas, dizem respeito à percepção de segurança para efetuar denúncias e à ocorrência de denúncias realizadas nos últimos três anos, respectivamente.

Para a realização das análises de dados presentes neste estudo, utilizamos o software *Statistical Package for the Social Sciences (SPSS)* IBM v.26, que possibilita a aplicação de técnicas de estatística bivariada. Nessas análises, realizamos o teste de associação (qui-quadrado), o qual permite o cruzamento entre variáveis categóricas. Além dessa análise, utilizamos o chamado 'post hoc' por meio dos resíduos padronizados ajustados, o que nos permite compreender a relação entre as frequências observadas e esperadas no cruzamento entre as categorias. Isso possibilita uma interpretação mais completa do teste estatístico, indo além da simples confirmação

ou rejeição da hipótese ( $p < 0,05$ ). Adotando um nível de significância de 5%, quando os valores dos resíduos ultrapassam o limiar de 1,96 isso indica um excesso de ocorrência naquela categoria (superior ao valor esperado). Por outro lado, quando atingem o limiar de -1,96 é sinalizada a inferioridade ao valor esperado, o que permite a compreensão de quais células contribuem significativamente para a existência da associação estatística no cruzamento (Sharpe, 2015; Agresti, 2019).

#### 4. RESULTADOS

Iniciamos a exploração dos resultados da investigação na Tabela 3, a partir da análise da observação de condutas ilícitas pelos servidores de acordo com suas instituições. O resultado indica que há uma maior relação de observações de condutas ilícitas com os servidores pertencentes ao Judiciário, enquanto o mesmo não pode ser inferido para AGU e CGU devido a aproximação da contagem entre quem já presenciou e não presenciou essas condutas. No entanto, deve-se ponderar o número menor de membros do Judiciário que participaram da pesquisa em relação as outras duas organizações presentes no estudo.

**TABELA 3 • ANÁLISE DA OBSERVAÇÃO DE CONDUTAS ILÍCITAS POR SERVIDORES DA AGU, CGU E PODER JUDICIÁRIO**

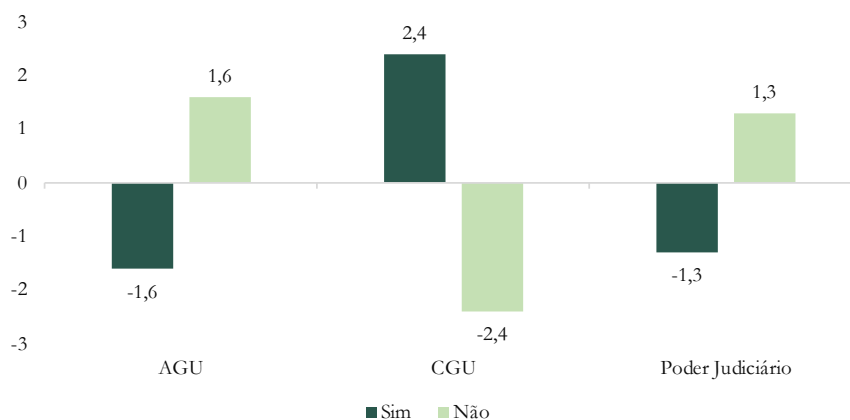
OBS_CONDUCTA_ILÍCITA	SIM	NÃO	TOTAL
AGU	88 (-0,9)	89 (0,9)	177
CGU	163 (-0,9)	157 (0,9)	320
Poder Judiciário	36 (2,9*)	14 (-2,9*)	50
<b>TOTAL</b>	<b>287</b>	<b>260</b>	<b>547</b>

Qui-quadrado de Pearson = 8,486; p-valor = 0,01\* ( $p \leq 0,05$ ); \* Resíduo ajustado alcança o nível de significância estatística.

Fonte: Elaboração própria com base em Banco Mundial (2021).

Na sequência, nos Gráficos 1, 2 e 3 exploramos a seguinte questão presente no *survey*: “Na sua organização, quais das seguintes práticas você já observou em servidores no exercício de suas funções?” em relação aos órgãos de controle investigados. Para relatar esses resultados, optamos por apresentar apenas aquelas análises na qual o teste estatístico retornou resultado significativo. O Gráfico 1 apresenta as respostas dos entrevistados sobre “deixar de seguir as regras quando houver pressão do seu superior”, indicando se já observaram esse comportamento (Sim) ou se nunca o presenciaram (Não).

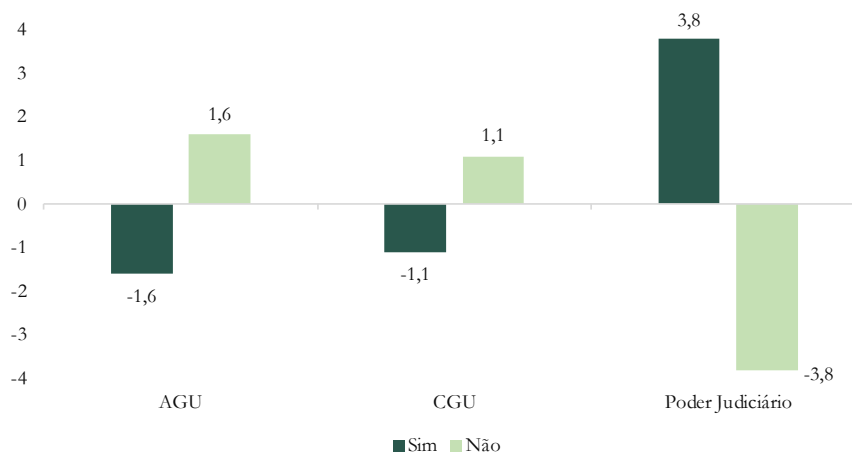
**GRÁFICO 1 - DEIXAR DE SEGUIR AS REGRAS QUANDO HOUVER PRESSÃO DO SEU SUPERVISOR**



Qui-quadrado de Pearson = 5,694; P-valor = 0,05\* ( $p \leq 0,05$ )  
 Fonte: Elaboração própria com base em Banco Mundial (2021).

Através do resultado exposto no Gráfico 1, é possível observar a existência de associação estatística para os respondentes da CGU com a afirmação de já ter observado a conduta de deixar de seguir regras quando um supervisor exerce pressão. Os valores do teste de resíduos representados no gráfico que ultrapassam o limite  $\pm 1,96$  indicam essa relação entre os membros da CGU e a presença desse comportamento. Nos demais órgãos, não se identifica uma relação estatisticamente significativa que sugira a mesma tendência. O Gráfico 2 trouxe as respostas dos entrevistados sobre a conduta de “contratar uma empresa porque mantém vínculo remunerado ou de amizade nessa empresa”.

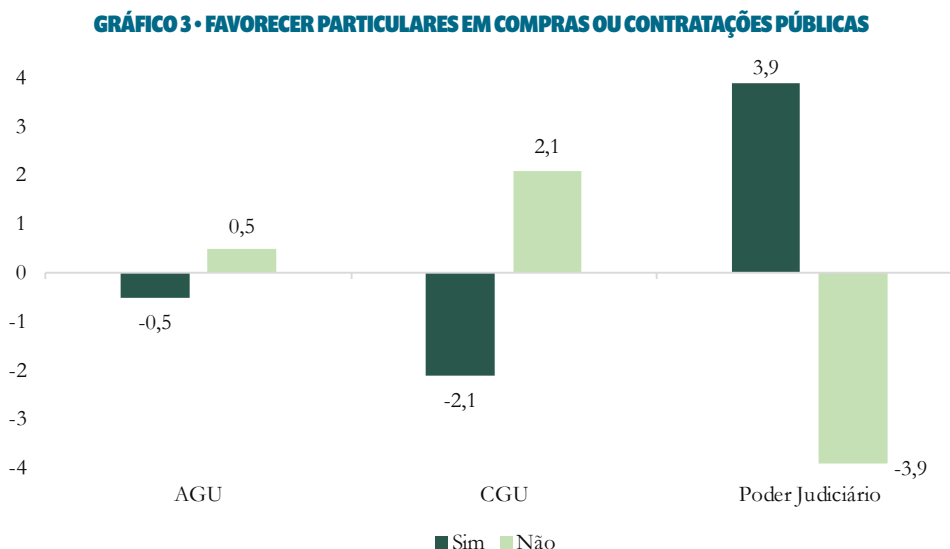
**GRÁFICO 2 - CONTRATAR UMA EMPRESA PORQUE MANTÉM VÍNCULO REMUNERADO OU DE AMIZADE COM ESSA EMPRESA**



Qui-quadrado de Pearson = 15,167; P-valor = 0,00\* ( $p \leq 0,05$ )  
 Fonte: Elaboração própria com base em Banco Mundial (2021).



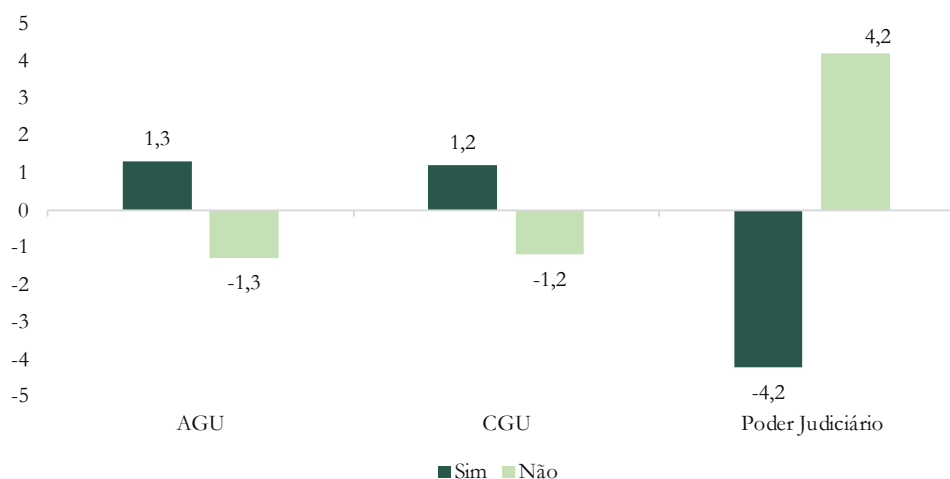
No Gráfico 2, o exame dos dados demonstra que há uma tendência de servidores do Judiciário em afirmar que já presenciaram esse tipo de contratação ilícita, com o valor do residual ajustado alcançando a marca de 3,8. Enquanto nas outras organizações, apesar de não haver poder de inferência na estatística, a tendência dos respondentes é inversa a essa prática observada pelos colegas do Judiciário. O Gráfico 3 representa a análise para as respostas sobre a conduta de “favorecer particulares em compras ou contratações públicas”.



Qui-quadrado de Pearson = 15,279; P-valor = 0,00\* ( $p \leq 0,05$ )  
 Fonte: Elaboração própria com base em Banco Mundial (2021).

Seguindo a mesma tendência anterior, o resultado indicou que os servidores do Poder Judiciário estiveram mais atrelados com a afirmação de observar esse tipo de conduta em sua organização, o que se confirma através do valor de 3,9 do residual. Em contraste a isso, os respondentes da CGU possuem tendência a responder que não observaram (residual negativo no valor de -2,1) no âmbito da instituição esse tipo de ação ilícita por parte de outros servidores. Já sobre a AGU, apesar de seguir a tendência da CGU, não foi possível identificar um resultado significativo em termos estatísticos sobre essa conduta.

Após os resultados que descrevem quais condutas ilícitas estão mais associadas com essas instituições na percepção dos seus servidores, a próxima análise se refere à relação entre a observação dessas práticas e a escolha por realizar a denúncia de acordo com os servidores dessas três instituições. Na pesquisa elaborada pelo Banco Mundial, os participantes do *survey* foram questionados se “Nos últimos três anos, você denunciou alguma conduta ilícita?”. No Gráfico 4, expomos os dados relacionados à observação dessas condutas seguido pela realização da denúncia de acordo com a instituição pública da qual faz parte.

**GRÁFICO 4 • PERCEPÇÃO DOS SERVIDORES SOBRE A SEGURANÇA PARA REALIZAR DENÚNCIAS SOBRE CONDUTAS ILÍCITAS EM SUAS ORGANIZAÇÕES**

Qui-quadrado de Pearson = 15,279; P-valor = 0,00\* ( $p \leq 0,05$ )  
 Fonte: Elaboração própria com base em Banco Mundial (2021).

Os dados indicam que os servidores do Judiciário Federal percebem uma falta de segurança para denunciar condutas ilícitas dentro da organização, evidência reforçada pelo valor do residual significativo. Por outro lado, nas outras duas instituições examinadas, AGU e CGU, os valores residuais não atingem significância estatística, sugerindo uma percepção diferente. Curiosamente, a tendência observada nestas duas últimas instituições é oposta à do Judiciário Federal, indicando que os membros da AGU e CGU não indicam insegurança para realizar denúncias de ilicitudes dentro de suas respectivas organizações.

**TABELA 4 • OBSERVAÇÃO DE CONDUTAS ILÍCITAS E DENÚNCIAS POR INSTITUIÇÃO**

INSTITUIÇÃO			JÁ OBSERVOU CONDUTAS ILÍCITAS		TOTAL
			NÃO	SIM	
Advocacia-Geral da União	Denunciou	Não	83 (2,4*)	75 (-2,4*)	158
		Sim	2 (-2,4*)	10 (2,4*)	12
Controladoria-Geral da União	Denunciou	Não	149 (2,8*)	143 (-2,8*)	292
		Sim	4 (-2,8*)	17 (2,8*)	21
Poder Judiciário	Denunciou	Não	14 (0,9)	34 (-0,9)	48
		Sim	0 (-0,9)	2 (-0,9)	2

Qui-quadrado de Pearson = 5,738; P-valor = 0,01\* ( $p \leq 0,05$ ); \* Resíduo ajustado alcança o nível de significância estatística.  
 Fonte: Elaboração própria com base em Banco Mundial (2021).

Complementando essa análise, a Tabela 4 explora as razões para a não denúncia de condutas ilícitas já observadas pelos membros das organizações. A análise cruza informações sobre a observação de condutas ilícitas com a frequência de denúncias feitas pelos respondentes. Os resultados corroboram, em parte, as observações anteriores, destacando uma associação entre o ato de denunciar ilicitudes e a percepção de segurança para fazê-lo, especialmente nos casos da AGU e CGU. Nessas instituições, em que os participantes da pesquisa indicam não perceber uma falta de segurança institucional para denunciar há uma proporção maior de casos de observar condutas ilícitas e executar a denúncia. Em contraste, a análise focada no Judiciário Federal não revela resultados estatisticamente significativos, embora a tendência predominante entre aqueles que observaram ilicitudes seja a de não denunciar.

## 5. DISCUSSÃO E CONSIDERAÇÕES FINAIS

A tensão, os conflitos e a heterogeneidade são elementos importantes dentro das organizações para compreender certas ações dos agentes que as integram (Christensen, Læg Reid & Røvik, 2020). Ademais, a cultura organizacional contribui para a manutenção de um padrão de comportamento e está diretamente ligada ao passado, fortalecendo uma condição de *path dependence* (Christensen, Læg Reid & Røvik, 2020). O contexto, apesar de importante, não necessariamente promove mudanças organizacionais. Agentes são ensinados a agir conforme valores culturalmente apropriados e que não necessariamente mudam ou se transformam com a mudança de contexto (Christensen, Læg Reid & Røvik, 2020).

Um exemplo está nas instituições que surgem antes de um processo de democratização, como a JF, mas que mantêm práticas e valores que continuam a ser reproduzidos mesmo por aqueles que passaram a integrar a instituição após um período de mudança.

A análise estatística que realizamos sugere que há uma relação significativa entre a ocorrência de condutas ilícitas e servidores do Poder Judiciário. Implica que, entre os respondentes analisados, mais pessoas associadas à JF relataram observar comportamentos ilícitos em comparação com os servidores da AGU e CGU. A distribuição daqueles que

observaram atos ilícitos e aqueles que não observaram é estatisticamente semelhante para essas organizações, o que significa que a diferença na ocorrência de condutas ilícitas entre os respondentes associados a AGU e CGU não é tão evidente quanto no caso do Judiciário.

Um fator importante a ser considerado é que o grupo de respondentes vinculados ao Poder Judiciário é menor em relação aos grupos da AGU e CGU. Além disso, a não participação e interesse de servidores do Judiciário é um dado interessante a ser destacado. Afinal, é uma “não resposta” o desinteresse desses servidores com o tipo de levantamento ou insegurança para participar da pesquisa.

Uma amostra menor pode resultar em variações estatísticas mais significativas, tornando as diferenças mais aparentes. A maior incidência de condutas ilícitas relatadas pelos servidores do Judiciário pode sugerir uma cultura que tolera ou propicia tais comportamentos. O tamanho do Judiciário também é relevante, pois organizações com diferentes tamanhos podem enfrentar desafios culturais e gestão diferentes. Ademais, o tamanho da organização também pode afetar as percepções e a complexidade organizacional.

Os respondentes da CGU têm uma maior relação com a conduta de violar regras sob pressão de um supervisor (Gráfico 1), o que pode ser explicado pela cultura organizacional da CGU, em termos de valores, normas ou práticas que tornam seus servidores mais sensíveis à pressão de supervisores para agir de maneira não ética. Pode haver um ambiente que prioriza resultados ou que não enfatiza a importância do cumprimento estrito das regras. Futuramente, pode ser interessante avançar nesse aspecto para conhecer melhor o contexto da CGU, o que essa pesquisa, devido ao recorte e limitações, não permite avançar.

O estudo sugere que as culturas organizacionais dessas instituições podem ser mais variadas ou menos propensas a permitir ou promover esse tipo de comportamento. Se uma organização valoriza a integridade, a ética e o cumprimento das regras, os seus servidores podem ser menos propensos a ceder à pressão para violar essas regras. Por outro lado, se uma cultura valoriza mais a obtenção de resultados, pode incentivar comportamentos antiéticos sob pressão. Isso pode estar ligado ao processo histórico de desenvolvimento dessas organizações.

As lideranças e a supervisão desempenham um papel importante na criação e manutenção da cultura organizacional, ressaltamos, conforme a literatura. Se os supervisores na CGU estiverem exercendo pressão sobre servidores para violar regras, pode ser um reflexo da liderança na cultura organizacional, que influenciam o comportamento dos servidores quando confrontados com dilemas éticos.

Por sua vez, servidores do Judiciário tendem a relatar mais frequentemente a observação de colegas envolvidos em condutas ilícitas relacionadas à contratação de empresas com vínculos de interesse (Gráfico 2). A diferença pode ser atribuída a normas, valores, liderança e práticas específicas da JF que moldam o comportamento dos servidores em relação a essa questão. Servidores do Judiciário também relatam mais frequentemente a observação de favorecimento de particulares em compras ou contratações públicas (Gráfico 3).

Nesse ponto, o Judiciário pode ser mais permeável à influência externa ou à falta de transparência nas decisões de contratação. Os servidores da CGU relatam uma tendência a responder que não observaram esse tipo de ação ilícita, o que sugere uma orientação maior para a fiscalização, transparência e cumprimento estrito das regras de compras e contratações públicas. Vale lembrar que a CGU desempenha um papel fundamental na supervisão e no controle interno do governo federal no Brasil. Os servidores da AGU, assim como da CGU, valorizam a conformidade com as regras, mas as diferenças entre os respondentes não foram estatisticamente distintas, talvez devido ao tamanho da amostra ou à variabilidade nas respostas.

Servidores do Judiciário são os que menos relataram executar denúncias quando observadas práticas ilícitas no trabalho (Gráfico 3), o que sinaliza que a cultura organizacional na JF pode desencorajar ou não valorizar a denúncia de condutas ilícitas. Fatores como medo de retaliação, falta de confiança no sistema de denúncias ou uma cultura de lealdade interna podem influenciar essa tendência. Por outro lado, servidores da CGU e da AGU tendem a considerar que há segurança institucional para a realização das denúncias em suas organizações.

No caso do Judiciário, os seus servidores são os que menos relataram executar denúncias de condutas ilícitas. Essa falta de segurança para realizar denúncias pode ser influenciada por normas,

valores, práticas e crenças na JF, em relação à denúncia de comportamentos antiéticos. Devemos considerar que o Judiciário atravessou mudanças de regime de governo, passou por ditadura e redemocratização, enquanto AGU e CGU possuem diretrizes de fundação em um período democrático-liberal com ampliação/estruturação de medidas anticorrupção (AGU nos anos 90 e CGU mais evidentemente a partir de 2003).

O Judiciário, assim como o MP, sofre com histórico déficit de *accountability*. A criação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) amenizou essa tendência, mas estudos recentes apontam com base em evidências de que há um longo caminho no sentido do controle democrático sobre essas carreiras (Viegas, Loureiro & Abrucio, 2022). No Judiciário, mais antigo que AGU e CGU, aventamos a hipótese de que relações informais ou práticas menos éticas acompanhem por mais tempo a trajetória organizacional e se apresentem de forma mais enraizada nesse contexto, que se reflete na conhecida aversão ao controle externo, por mais paradoxal que isso possa parecer. No caso do MPF, já se analisou como a informalidade empresta sentido e orienta a conduta de procuradores por décadas, em designações e na atuação em operações como a Lava Jato (Viegas, 2023). Sobretudo, estamos falando de um Poder do Estado, em que há integrantes que se reconhecem membros e que são vitalícios nos seus cargos, diferenciando-se dos servidores da Justiça. Ou seja, a compreensão sobre questões relativas a condutas antiéticas nesse contexto precisa considerar a particularidade da incidência de regras formais e informais que definem autonomia e hierarquia entre magistrados e servidores, diferentemente dos servidores da AGU e da CGU, que integram o Executivo.

O CNJ deve estar atento a esses resultados. A cultura organizacional desempenha um papel fundamental ao moldar o comportamento dos membros da organização, influenciando seu comprometimento com os "valores" institucionais e a manutenção do status quo (Smircich, 1983). É por isso que, para promover mudanças não é suficiente apenas alterar as regras formais, ou seja, leis e resoluções. É necessário também modificar a cultura, os valores e as práticas que muitas vezes não estão formalmente documentados (Ahrne & Brunsson, 2011). Não é surpreendente que estudos anteriores tenham iden-

tificado a cultura organizacional e a percepção da reputação organizacional como os dois elementos mais importantes na explicação do desempenho organizacional (Carmeli e Tishler, 2004).

No caso de AGU, CGU e JF, projetados para exercer controle da administração pública federal, a percepção quanto à corrupção dos servidores que captamos pode influenciar não apenas o desempenho e os resultados alcançados por eles, mas também sua interação com o contexto e outras organizações objeto do seu controle. Pesquisas futuras podem explorar como a percepção dos servidores da AGU, CGU e JF, em relação à corrupção, afeta seu desempenho e os resultados obtidos. A análise poderá incluir dados quantitativos e qualitativos para entender melhor as correlações entre percepção e desempenho. Pode ser interessante explorar como a percepção da corrupção pelos servidores dessas instituições influencia sua interação com as organizações sujeitas ao controle, o que eventualmente

envolverá estudos de caso para examinar como essa percepção molda a abordagem dos órgãos de controle em relação às organizações controladas.

Esse tipo de estudo poderá considerar como fatores contextuais e a cultura organizacional influenciam a percepção dos servidores sobre a corrupção, explorar possíveis intervenções ou estratégias para melhorar a percepção dos servidores e, por consequência, seu desempenho e eficácia no combate à corrupção, incluindo programas de capacitação, mudanças na cultura organizacional e medidas de incentivo. Pesquisas com esse desenho podem contribuir para uma compreensão mais profunda das dinâmicas envolvidas na percepção da corrupção por parte de servidores de instituições de controle e como essa percepção impacta seu funcionamento e resultados, ajudando a identificar oportunidades para aprimorar o sistema de controle e combate à corrupção no Brasil.

## REFERÊNCIAS

- Agresti, A. (2019). *An introduction to categorical data analysis*. Hoboken: John Wiley & Sons.
- Ahrne, G., & Brunsson, N. (2011). Organization Outside Organizations: The Significance of Partial Organization. *Organization*, 18(1), 83-104.
- Aranha, A. & Filgueiras, F. (2016). Instituições de *accountability* no Brasil: mudança institucional, incrementalismo e ecologia processual. *Cadernos*, 44. Brasília: Enap.
- Avritzer, L., & Marona, M. (2017). A tensão entre soberania e instituições de controle na democracia brasileira. *Dados*, 60(2), 359-393.
- Banco Mundial. (2021). *Ética e Corrupção no Serviço Público Federal: A Perspectiva dos Servidores*. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/36759>
- Campos, P. H. L. (2019). *Judiciário e autonomia burocrática: uma análise da Justiça Federal (Dissertação de Mestrado)*. Escola de Administração de Empresas de São Paulo – Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, Brasil.
- Carmeli, A., & Tishler, A. (2004). The relationships between intangible organizational elements and organizational performance. *Strategic management journal*, 25(13), 1257-1278.
- Christensen, T., Lægreid, P., & Røvik, K. A. (2020). *Organization theory and the public sector: Instrument, culture and myth*. Routledge.
- Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. (1988). Brasília, DF. Recuperado de [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm).
- Conselho Nacional de Justiça. (2023). *Panorama e Estrutura do Poder Judiciário Brasileiro*. Recuperado de <https://www.cnj.jus.br/poder-judiciario/panorama-e-estrutura-do-poder-judiciario-brasileiro/>.
- DiMaggio, P., & Powell, W. (1983). The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review*, 48(2), 147-160.
- Engelmann, F., & Pilau, L. (Eds.). (2021). *Justiça e Poder Político: elites jurídicas, internacionalização e luta anticorrupção*. UFRGS Editora.
- Kerche, F., & Viegas, R. R. (2024). O Ministério Público Federal: de defensor de direitos a combatente da corrupção (1988-2018). *Revista Direito GV*, 20, e2408.
- Loureiro, M. R., Abrucio, F. L., & Pacheco, R. (Eds.). (2010). *Burocracia e política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI*. Rio de Janeiro, Editora FGV.
- Mahoney, J., & Thelen, K. (2010). *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency and Power*. Cambridge University Press.



Marona, M., & Kerche, F. (2021). From the Banestado Case to Operation Car Wash: Building an Anti-Corruption Institutional Framework in Brazil. *Dados*, 64(3), e20190240.

Medeiros, B.A. Goellner, I., & Koga, N.M. (2023). Trajetória das capacidades dos órgãos de controle interno e externo no Brasil: um debate sobre a estruturação do TCU e da CGU no pós-1988. In: Lopez, F.G. & Cardoso Jr., J.C. (Orgs.) *Trajetórias da burocracia na nova república: heterogeneidades, desigualdades e perspectivas (1985- 2020)*. Brasília, IPEA.

Menuzzi, E., & Engelmann, F. (2021). A circulação internacional dos advogados públicos federais e a inserção da Advocacia-Geral da União (AGU) na agenda do "combate à corrupção" (2000-2019). In: Engelmann, F., & Pilau, L. (Eds.). (2021). *Justiça e Poder Político: elites jurídicas, internacionalização e luta anticorrupção*. UFRGS Editora, pp. 74-99.

North, D. (1990). *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*. Cambridge University Press.

Praça, S. & Taylor, M. (2014). Inching Toward *Accountability*: The Evolution of Brazil's Anticorruption Institutions, 1985–2010. *Latin American Politics and Society*, 56: 27-48.

Publicações CGU. (2021). *Manual de Processo Administrativo Disciplinar*. Recuperado de [https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/64869/11/Manual PAD 2021\\_1.pdf](https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/64869/11/Manual_PAD_2021_1.pdf).

Repositório CGU. (2021). Organograma da CGU. Recuperado de [https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/65181/3/Organograma da CGU 2021.pdf](https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/65181/3/Organograma_da_CGU_2021.pdf).

Sharpe, D. (2015). Your chi-square test is statistically significant: now what? *Practical Assessment, Research & Evaluation*, 20(8), 1-11.

Secretaria-Geral de Administração da AGU. (2023). Organograma da AGU. Recuperado de <https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/secretaria-geral-de-administracao-1/organograma>

Selznick, P. (2011). *Leadership in administration: A sociological interpretation*. Quid Pro Books.

Smircich, L. (1983). Concepts of Culture and Organizational Analysis. *Administrative Science Quarterly*, 28(3), 339–358. <https://doi.org/10.2307/2392246>

Tolbert, P. S., & Hall, R. H. (2015). *Organizations: Structures, processes and outcomes*. Routledge.

Viegas, R. R. (2023). *Caminhos da política no Ministério Público Federal*. São Paulo: Amanuense.

Viegas, R. R., Loureiro, M. R., & Abrucio, F. L. (2022). Do controle externo à simbiose com o sistema de justiça: a ação normativa do CNJ e do CNMP. *Revista Brasileira De Ciências Sociais*, 37(110), e3711005.



**Rafael Rodrigues Viegas**

[viegas.r.r@gmail.com](mailto:viegas.r.r@gmail.com)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8304-2390>

Fundação Getúlio Vargas (FGV SP)

Pesquisador vinculado ao Centro de Estudos em Administração Pública e Governo da FGV (CEAPG FGV) e ao Centro de Estudo de Cultura Contemporânea (CEDEC). Pesquisador Visitante na Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) e no Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia Qualidade de Governo e Políticas Públicas para o Desenvolvimento Sustentável (INCT QualiGov).



**Nilton Garcia Sainz**

[sainznilton@gmail.com](mailto:sainznilton@gmail.com)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3957-2714>

Pesquisador Vinculado ao Observatório de Elites Políticas e Sociais do Brasil (UFPR), ao Núcleo de Pesquisa em Sociologia Política Brasileira (NUSP/UFPR), ao Laboratório de Análise do Campo Científico (LACC/UFPR), Comunicação política e Democracia digital (COMPADD/UFPR) e ao Núcleo de Pesquisa em Políticas Públicas e Desenvolvimento Humano (NUPED/PUC-PR).



**Sílvia Avelina Arias Mongelós**

[mongelos.s.a.a@gmail.com](mailto:mongelos.s.a.a@gmail.com)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1131-9207>

Fundação Getúlio Vargas (FGV SP)

Doutoranda em Administração Pública e Governo (FGV SP).



**Rayane Vieira Rodrigues**

[vieira.rayane@gmail.com](mailto:vieira.rayane@gmail.com)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4641-990X>

Fundação Getúlio Vargas (FGV SP)

Doutoranda em Administração Pública e Governo (FGV SP). Pesquisadora vinculada ao Centro de Estudos em Administração Pública e Governo (CEAPG FGV SP).



**Débora Dossiatti de Lima**

[dossiatti@gmail.com](mailto:dossiatti@gmail.com)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8210-5839>

Universidade de Brasília (UnB)

Doutoranda em Administração (UnB).