

Vol. 9

Combate à má governança e à corrupção:

uma questão de
direitos fundamentais e
de direitos humanos

Gustavo Senna

30 ANOS
DA CR/1988

Coleção

*Direitos fundamentais e acesso à justiça no
estado constitucional de direito em crise*

Coordenador:

Gregório Assagra de Almeida

 editora
D'PLÁCIDO

Vol. 9

Combate à má governança e à corrupção:

uma questão de
direitos fundamentais e
de direitos humanos

Gustavo Senna

Coleção

*Direitos fundamentais e acesso à justiça no
estado constitucional de direito em crise*

Coordenador:

Gregório Assagra de Almeida



Em um mundo que prontamente seria definido como o mais cego dos mundos, a presença de pessoas que ainda insistem na possibilidade de mudança adquire uma importância suprema.

Elias Canetti

Com Deus existindo, tudo dá esperança, o mundo se resolve (...).
Tendo Deus, é menos grave se descuidar um pouquinho, pois no fim, dá certo. Mas se não tem Deus, então a gente não tem proibição para coisa nenhuma.

Guimarães Rosa

Aprendi uma coisa e sei ao morrer
Que ela é válida para todos nós:
Os vossos bons sentimentos, que significam eles
Se nada deles transparecer?
E o vosso saber, que é dele
Se não tiver consequências?
(...)
É o que vos digo:
Preocupem-se, ao deixar este mundo,
Não em terem sido bons, porque isso não basta,
Mas em deixar um mundo bom!

Bertolt Brecht

DEDICATÓRIA

Dedico este livro a Jociani, minha esposa, pelo incentivo e compreensão. Jô, difícil encontrar palavras para definir o que sinto por ti. “*Que queres que te diga, além de que te amo, se o que quero dizer-te é que te amo?*” (Fernando Pessoa). Shakespeare explica bem o nosso amor, ao dizer: “*Assim que se olharam, amaram-se; assim que se amaram, suspiraram; assim que suspiraram, perguntaram-se um ao outro o motivo; assim que descobriram o motivo, procuraram o remédio*”. A você, Jociani, meu remédio, meu eterno amor.

Também dedico à minha filha Brunella e aos meus filhos Felipe e Vítor, que transformaram minha vida, fazendo-me plenamente feliz. E, como diz Goethe, “*na plenitude da felicidade, cada dia é uma vida inteira*”. Meus amados, vocês são meu oxigênio, o futuro. Nunca desistam dos seus sonhos, pois “*matar o sonho é matarmo-nos. É mutilar a nossa alma. O sonho é o que temos de realmente nosso, de impenetravelmente e inexpugnavelmente nosso*” (Fernando Pessoa).

Aos meus pais, Dinorah e Elson (*in memoriam*), pelo amor, carinho e compreensão, enfim, por tudo. “*Então, Mãe, não tenho como te definir. Só posso te dizer o que você me faz sentir. Sinto por ti um amor que não cabe em um simples conceito, pois esse amor, Mãe, pulsa para sempre dentro do meu peito*” (Gustavo Senna). Pai, que saudade! Mas o amor que sinto por você te faz sempre presente, pois “*a verdadeira afeição na longa ausência se prova*” (Camões). Por isso que Marcel Proust indaga: “*Para quem ama, não será a ausência a mais certa, a mais eficaz, a mais intensa, a mais indestrutível, a mais fiel das presenças?*”. A ti deixo um abraço apertado e demorado...

Por fim, a Deus, por conferir ao ser humano o mais nobre dos sentimentos: o de AMAR E SER AMADO!

Aos meus irmãos e irmãs de coração e sangue, Marcos, César, Lúcia, Rosângela, Cristina, André e Ana Paula, pela amizade, pelo apoio, enfim, por tudo na vida, aos quais agradeço eternamente. Também dedico aos meus sobrinhos Rômulo, Jurema, Juane, Mariana, Vinícius, Gabriela, Lucas, Aline,

Pedro, Davi, Beatriz e Antonella, como também aos meus irmãos e irmãs de coração Márcio, Fernando, Adalício, Jacyra, Jeane e Rose. “Família, família...”. Amo vocês!

À minha segunda família, João, Maria, Edinho Andressa e Rafaella, pelo carinho e amor.

À FDV (Faculdade de Direito de Vitória), destacada instituição de ensino, por me acolher nessa família e permitir que eu possa exercer com prazer e orgulho uma de minhas paixões, que é a de ser Professor e, portanto, ser feliz, pois é “*feliz aquele que transfere o que sabe e aprende o que ensina*” (Cora Coralina).

Aos alunos e alunas da FDV. “*Garotos, vocês devem se esforçar para encontrar suas próprias vozes. Porque quanto mais vocês esperarem para começar, menos provável que vocês possam encontrá-la. Thoreau disse: ‘A maioria dos homens leva uma vida de desespero silencioso’. Não se rebaixem a isso. Saíam!’*” (Sociedade dos Poetas Mortos).

Ao Ministério Público Brasileiro, outra paixão, instituição democrática, essencial para a concretização dos direitos fundamentais, da qual tenho orgulho de pertencer e que, tenho certeza, jamais deixará de lutar por um mundo melhor e por uma sociedade mais justa e igualitária – um sonho pelo qual vale a pena lutar, pois “*não há nada como o sonho para criar o futuro. Utopia hoje, carne e osso amanhã*” (Victor Hugo).

À Nícia Regina Sampaio, que personifica com perfeição o que é ser Promotor(a) Justiça no seu real sentido de promover Justiça, como homenagem aos irmãos e irmãs do Ministério Público que respiram a Constituição Federal e que, por isso, não são do Governo.

Por fim, ao Povo brasileiro, que sofre com a desigualdade, a má gestão e a corrupção, uma triste realidade que faz nos lembrar de Ariano Suassuna: “*Por que existem uns felizes e outros que sofrem tanto, nascidos do mesmo jeito, criados no mesmo canto? Quem foi temperar o choro e acabou salgando o pranto?*”

NOTAS DO COORDENADOR DA COLEÇÃO

Esta Coleção, que é Comemorativa dos 30 Anos da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, reúne obras inéditas e importantes que abordam temáticas relacionadas com o Acesso à Justiça e os Direitos Fundamentais no Estado Constitucional de Direito em Crise.

O presente livro, **Combate à Má Governança e à Corrupção: uma questão de direitos fundamentais e de direitos humanos**, foi escrito pelo Promotor de Justiça e Professor **Gustavo Senna**. O autor é um Promotor de Justiça brilhante e muito talentoso do Ministério Público do Estado do Espírito Santo.

Autor de outros livros e artigos importantes, Gustavo Senna nos brinda agora com essa magnífica obra, que traz verdadeiras luzes ao Brasil para os tempos atuais, em que a má governança e a corrupção estão corroendo os direitos fundamentais e a política pública do País.

A obra está muito bem escrita e amparada na ideia de que o Estado Democrático de Direito é uma permanente construção para a efetiva garantia dos direitos humanos. Para tanto, o autor estuda o Estado Democrático de Direitos e os seus objetivos estratégicos para uma vida digna. Na sequência, Gustavo Senna analisa o Direito Fundamental à Boa Administração Pública e descreve, principalmente com base na sua experiência de atuação corajosa como Promotor de Justiça, as condutas reveladoras de demérito administrativo e que precisam da atuação do administrador negativo. No Capítulo seguinte, o autor discorre, com maestria, autoridade e riqueza de conteúdos, sobre a Corrupção Pública como violação à Democracia e aos Direitos Humanos.

Conclui o autor que nesta luta constante rumo à construção permanente do Estado Democrático de Direito como garantia efetiva dos direitos humanos, sobressai o direito fundamental à boa administração pública, o qual *deve ser tutelado e visto como tema de primeira grandeza para iniciar o caminho de*

volta ao rumo e, assim, ao resgate da fé perdida no Estado e na própria Democracia, permitindo finalmente o reencontro do Estado com aquele para o qual encontra a sua razão de existir: o Povo!

Gregório Assagra de Almeida
Coordenador e Organizador da Coleção

SUMÁRIO

PRENÚNCIO	15
1. O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO E SEUS OBJETIVOS ESTRATÉGICOS: CAMINHOS PARA UMA VIDA DIGNA	23
1.1. Prelúdio.....	23
1.2. Notas sobre o desenvolvimento do Estado: rumo ao Estado Moderno.....	24
1.3. O Estado Democrático de Direito: uma permanente construção para a garantia dos direitos humanos	28
2. O DIREITO FUNDAMENTAL À BOA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (A “GOOD GOVERNANCE”)	39
2.1. Prelúdio.....	39
2.2. Princípios da boa governança como decorrência do direito fundamental à boa administração pública.....	47
3. CONDUTAS REVELADORAS DE DEMÉRITO ADMINISTRATIVO: A NECESSIDADE DE CONTROLE DO ADMINISTRADOR NEGATIVO	71
3.1. Prelúdio.....	71
3.2. A cultura deturpada da política do “Pão e circo”: promoção de festas e shows e o descontrole irrazoável dos gastos públicos em desacordo com os direitos fundamentais - o clientelismo resiste.....	73
3.3. O persistente déficit de transparência na Administração Pública: o mau gestor busca manter a escuridão de seus atos.....	81

3.4. Publicidade maquiada: os agentes públicos narcisos e a arte de enganar o povo.....	87
3.5. A chaga da ocupação irregular de cargos, funções e empregos públicos: o patrimonialismo, o coronelismo, o clientelismo e o feudalismo resistem.....	97
3.5.1. O problema da ocupação dos cargos comissionados: sai de cena o merecimento e entra a negociação.....	102
3.5.2. A farra das contratações temporárias: o temporário que se tornou quase eterno.....	115
3.5.3. O nepotismo: a chaga do familismo nas administrações públicas brasileiras.....	119
3.5.3.1. O fenômeno do nepotismo cruzado - a tentativa de burlar a súmula vinculante nº. 13: para tudo existe um “jeitinho”.....	126
3.6. A relação entre a Administração Pública e o terceiro setor. Enfrentando o enigma da Esfinge: decifra-me ou te devoro!.....	128
3.7. O déficit de democracia participativa na Administração Pública e a deterioração dos conselhos de políticas públicas: a síndrome do gestor déspota.....	146
3.8. O gargalo das obras públicas - obras fantasmas, abandonadas, inacabadas, defeituosas, superfaturadas e desnecessárias: o crony capitalism (capitalismo de laços).....	152
3.9. O fisiologismo nas administrações públicas - o clientelismo interno: agentes públicos Macunaímas.....	162
4. A CORRUPÇÃO PÚBLICA COMO VIOLAÇÃO À DEMOCRACIA E AOS DIREITOS HUMANOS.....	167
4.1. Prelúdio.....	167
4.2. Buscando uma definição da corrupção: conhecendo o problema para planejar seu adequado enfrentamento.....	171
4.3. Corrupção como ilícito de natureza difusa e um risco para os direitos humanos: colocando o cidadão na condição de pária social – o homo sacer da modernidade	189
4.4. Fatores de disseminação da corrupção: onde existem espaços a corrupção prospera.....	195
4.4.1. Déficits educacionais criam espaços para a corrupção: a educação como fator de empoderamento do cidadão e antídoto contra a corrupção.....	198

4.4.2. Financiamento privado de campanhas como fator gerador de um capitalismo de laços (o “crony capitalism”): degenerando a democracia.....	202
4.4.3. A impunidade como combustível para aumentar os espaços de corrupção.....	219
4.4.3.1. A impunidade dos atos de corrupção como sintoma da seletividade no sistema de justiça criminal.....	220
4.4.3.1.1. Criminalidade de poder e foro por prerrogativa de função: um convite à impunidade.....	226
4.4.3.1.1.1. Desvelando o foro por prerrogativa de função para que o sistema de justiça criminal possa também alcançar a criminalidade de poder: problemas e obstáculos para a sua manutenção.....	231
4.4.3.1.1.2. Da ilegitimidade do foro por prerrogativa de função em face do princípio da isonomia.....	233
4.4.3.1.1.3. O problema do quinto constitucional: o risco de julgamentos políticos.....	236
4.4.3.1.1.4. O problema do processo de escolha dos procuradores-gerais: o risco de atuação política e a ilegitimidade de “prerrogativas ministeriais” em razão da prerrogativa de função.....	237
4.4.3.1.1.5. O problema do distanciamento dos tribunais do local dos fatos: entrave para a efetividade e a duração razoável do processo.....	244
4.4.3.1.1.6. O perigo de manobras políticas: a utilização de instrumentos e estratégias visando procrastinar o processo – o “sobe-e-desce” processual (“efeito gangorra” ou “efeito elevador”).....	247
4.4.3.1.1.7. Epílogo: a necessidade eliminação ou restrição do foro por prerrogativa de função para evitar a impunidade da criminalidade de poder em relação aos atos de corrupção.....	254
4.4.3.1.2. A imunidade parlamentar prisional como um dos obstáculos para o enfrentamento da corrupção pública.....	256
4.4.3.1.2.1. A imunidade parlamentar prisional e suas razões retóricas e dogmáticas: um convite à impunidade da criminalidade de poder.....	260
4.4.3.1.2.2. A insustentabilidade da imunidade parlamentar prisional no Estado Democrático de Direito.....	275

4.4.3.1.2.3. Epílogo: repensar a imunidade parlamentar prisional para um efetivo enfrentamento da corrupção pública praticada pela criminalidade de poder político.....	277
4.4.3.1.3. A impunidade da criminalidade governativa: uma política criminal forte para o débil e fraca para o forte.....	278
4.4.3.2. A impunidade dos atos de corrupção no campo extrapenal: a ineficiência das ações por ato de improbidade administrativa.....	281
4.4.3.3. Dificuldades probatórias em relação aos atos de corrupção como fator a favorecer a impunidade.....	288
4.4.3.4. A impunidade dos atos de corrupção como fator gerador de mais corrupção.....	292
4.4.3.5. Epílogo - a má governança como usina de criação de espaços que favorecem o florescimento dos atos de corrupção: em busca da integridade na Administração Pública para garantir uma administração antifrágil.....	296
4.5. Das consequências deletérias da corrupção para os objetivos estratégicos do Estado Democrático de Direito: uma triste história de violação aos direitos humanos.....	302
EPÍLOGO: LIVRANDO-SE DA CEGUEIRA MORAL.....	315
REFERÊNCIAS.....	319

PRENÚNCIO

Na atualidade é inquestionável que o Estado exerce um papel crucial para preservação do princípio da dignidade da pessoa humana, que é um dos seus principais fundamentos. E isso é ainda mais marcante nos países de modernidade tardia como o Brasil, de tantas carências sociais. Realmente, o Estado moderno inserido dentro de um modelo democrático e de direito possui inegáveis deveres de proteção em relação ao seu povo, sendo-lhe vedada uma proteção deficiente. Assim, dele depende a concretização de direitos sociais essenciais para uma vida digna de ser vivida, como saúde, educação, alimentação, trabalho, habitação, lazer e segurança pública. Enfim, deve assegurar tudo que confere respeitabilidade e viabilidade para a própria sobrevivência humana com um mínimo de dignidade. Daí porque é absolutamente correto falar de um direito fundamental à boa administração pública, já que é por meio dela que se possibilita ao Estado sair da promessa e das boas intenções.

Nesse sentido, a concretização de tais direitos é incompatível com uma administração pública desonesta e negligente. Logo, é essencial que todo agente público ou político atue com observância irrestrita aos princípios que regem a boa administração. Não por outra razão que referidos princípios foram cristalizados no art. 37, *caput*, da Constituição Federal de 1988, regra que serve como verdadeira bússola a guiar os caminhos de todos os gestores públicos na busca de um projeto nacional para uma vida digna.

Porém, um dos mais graves problemas enfrentados pela coletividade é justamente o de garantir uma administração pública proba e eficiente. Com efeito, essa aspiração não raramente parece ser uma utopia, uma vez que diuturnamente a população brasileira testemunha estarrecida inúmeros escândalos de corrupção envolvendo agentes públicos e políticos de diversos escalões, que agem de forma a capturar o Estado para que ele funcione a seu favor, numa total inversão de valores. Com isso, aumenta-se ainda mais o abismo social já de proporções gigantescas em terras brasileiras, na medida em que priva a população, notadamente a sua parcela mais vulnerável, de seus direitos essenciais.

Essas condutas não republicanas acabam deixando o Brasil numa triste e contraditória situação no cenário mundial. Apesar dos avanços em relação ao Índice de Desenvolvimento Humano - IDH, nosso país ainda possui um dos mais altos índices de desigualdade social. Realmente, muito embora o Brasil esteja entre os dez países do mundo com o Produto Interno Bruto (PIB) mais elevado, sendo considerada a 8ª maior economia¹, paradoxalmente figura como o nono país com o maior índice de desigualdade social² e econômica do mundo segundo o coeficiente Gini³, possuindo um desempenho vergonhoso em relação ao IDH. E esse, sem sombra de dúvida, é um dos maiores problemas a ser enfrentado por nossa jovem democracia.

No ranking mundial elaborado pela ONU a posição do Brasil em relação ao ano de 2015 é de nº 75, entre os 188 países (Relatório de Desenvolvimento Humano de 2015⁴), colocação que piorou no ano de 2016, passando a ocupar a de nº 79⁵, posição que se manteve nos anos de 2017 e

¹ Disponível em: <<http://www.forte.jor.br/2018/05/01/as-maiores-economias-do-mundo-em-2018/>>. Acesso em 13/06/2018.

² Merecem destaques aqui os anos de 2016 e 2017. Segundo Consta do relatório “País estagnado: um retrato das desigualdades brasileiras – 2018”, elaborado pela organização não governamental Oxfam Brasil, “nesses dois anos, o Brasil se manteve no mesmo patamar do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), 0,74338, permanecendo na 79ª posição do ranking do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud), de um total de 189 países. O indicador com maior impacto negativo no IDH brasileiro foi o de renda, por conta de seu recuo recente, sobretudo nas menores faixas. No comparativo global, em matéria de desigualdade de renda caímos, em 2017, da posição de 10º para 9º país mais desigual do planeta” (disponível em: <https://www.oxfam.org.br/sites/default/files/arquivos/relatorio_desigualdade_2018_pais_estagnado_digital.pdf>. Acesso em 27/11/2018).

³ O coeficiente de Gini (ou índice de Gini) é um cálculo usado para medir a desigualdade social, desenvolvido pelo estatístico italiano Corrado Gini, em 1912. Apresenta dados entre o número 0 e o número 1, onde zero corresponde a uma completa igualdade na renda (onde todos detêm a mesma renda per capita) e um que corresponde a uma completa desigualdade entre as rendas (onde um indivíduo, ou uma pequena parcela de uma população, detêm toda a renda e os demais nada têm).

⁴ Disponível em: <http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr15_overview_pt.pdf>. Acesso em 16/06/2016. Com dados relativos ao ano de 2014, o IDH varia entre 0 (valor mínimo) e 1 (valor máximo). Quanto mais próximo de 1, maior é o índice de desenvolvimento do país. No citado relatório o Brasil aparece com índice de 0,755, acima da média da América Latina (0,748) e considerado alto, figurando em 13º melhor índice entre os latino-americanos. Contudo, se a desigualdade social for levada em conta, o país perde cerca de um quarto do seu IDH e acaba tendo desempenho pior que seus vizinhos na América Latina. Isso porque, segundo o Pnud, o IDH é apenas uma média e não ilustra claramente a desigualdade na distribuição do desenvolvimento humano. O fato motivou a elaboração de outro índice, o IDH-D (IDH Ajustado à Desigualdade). Ele leva em conta a desigualdade humana em três dimensões (renda, educação e expectativa de vida). No IDH-D, o Brasil fica com 0,557, perdendo 26,3% de seu IDH, com um coeficiente de desigualdade humana de 25,6%. O país se posiciona abaixo da média da América Latina nestes quesitos. A região tem média de 0,570 no IDH-D, coeficiente de desigualdade de 23,2% e 23,7% de perda total do IDH.

⁵ Disponível em: <http://brasil.elpais.com/brasil/2017/03/21/politica/1490112229_963711.html?id_externo_Rsoc=FB_BR_CM>. Acesso em 21/03/2017.

2018, revelando certa estagnação⁶. Por essas contradições que na década de 70 alguns analistas se referiam ao Brasil como “Belíndia”, já que os ricos eram como os ricos da Bélgica e os pobres e miseráveis eram como os pobres da Índia. O triste é constatar que mesmo depois de algumas décadas o cenário mudou muito pouco, tanto que o termo citado foi atualizado, passando agora o Brasil a ser chamado jocosamente por alguns de “Ingana”⁷, isso porque teria os impostos da Inglaterra e os serviços públicos escassos como os de Gana. Não obstante, fiquemos com o nome Brasil, nosso país das contradições, que precisa urgentemente reencontrar seu rumo, mas que ainda continua a ser o Brasil de um povo sofrido, batalhador e que, apesar de tudo, tem esperança.

É verdade que o quadro realmente é desanimador. Muitos são os cenários que revelam em terras brasileiras condutas arcaicas que caracterizam situação de verdadeiro demérito administrativo, de desgoverno, de má gestão. Não é percebido uma administração de resultados. Ao contrário, em diversos cantos do Brasil o que é notado é uma espécie de administrador negativo, no qual não se deposita mais confiança, muito pelo fato de se constatar uma absoluta deficiência dos gestores em relação às políticas públicas tão fundamentais para os objetivos estratégicos do Estado Democrático de Direito. O que se vê e sente, e isso não tem como negar, é uma administração pública que exige muito da população, mas que entrega pouco, muito pouco⁸.

E essa situação faz com que a população brasileira fique desencantada e desconfiada, especialmente com a classe política, pois começa também a ter a percepção de que ela, na maioria das vezes, não é punida da forma adequada em relação aos atos de corrupção que solapam as estruturas do Estado Democrático

Conforme o relatório, que leva em conta dados colhidos no ano de 2015, a nota de 0,754 do Brasil se mantém estagnada, mas pela primeira vez desde 1990, quando o relatório passou a ser publicado anualmente, o Brasil não conseguiu elevar a sua posição no ranking. Também é destacado que o número cai para 0,561 no indicador social. Analisando somente esse fator, o país seria rebaixado para a escala de países com índice médio. Assim, no cálculo ajustado pela desigualdade social, o Brasil, empatado com Coreia do Sul e Panamá, só não regrediu mais nesse quesito que Irã e Botsuana, que caíram 40 e 23 posições, respectivamente. Já o Coeficiente de Gini, em relação ao ano de 2016 o Brasil passou a ocupar a 10ª posição entre os países mais desiguais do mundo e o quarto da América Latina, à frente apenas de Haiti, Colômbia e Paraguai. Conforme o levantamento da ONU, o percentual de desigualdade de renda no Brasil (37%) é superior à média da América Latina, incluindo os países do Caribe (34,9%).

⁶ Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/agencia-estado/2018/09/14/brasil-fica-estagnado-no-ranking-do-idh-e-ocupa-79-colocacao-entre-189-paises.htm>>. Acesso em 14/11/2018.

⁷ Neologismo criado pelo ex-ministro e deputado federal Antonio Delfin Netto, fazendo analogia com outro, Belíndia, propalado pelos seus adversários no tempo em que era conhecido como o Czar da economia brasileira.

⁸ MARRAFON, Marco Aurélio. Constituição e poder: federalismo, direito e política. Volume 2. Florianópolis. 2016, p. 77.

de Direito e que, ao lado da ineficiência e da má gestão, configuram um grave obstáculo para o direito fundamental à boa administração.

Realmente, existe ainda uma sensação de impunidade em relação aos atos de corrupção, o que, como se verá, é fato. Contudo, isso não pode significar uma cruzada irrazoável e arbitrária contra o referido fenômeno, muito menos levar à demonização da classe política e da política. Por isso, o presente estudo parte da premissa que é fundamental compreender a complexidade da corrupção e dos fatores que favorecem o seu surgimento e florescimento, como a má gestão. A proposta, portanto, não é matar a política, ainda que má, pois muito pior do que a má política é sua ausência⁹.

Também é importante desde já destacar que o tema da corrupção não pode ser desvirtuado, entendendo, por exemplo, que ela só existe no Estado e que a virtude tivesse lugar apenas no mercado. Sem dúvida esse é um dos problemas na discussão atual que gravita em torno da corrupção, cercado de muito populismo por parte de alguns e assim se transformando em um discurso político conservador que só prejudica a reflexão sobre o tema. Aliás, em muitos desses discursos é esquecido o fato de que na maioria das vezes é o mercado que pauta a corrupção, pois “a corrupção que se conhece e vivencia-se em nossos dias é simbiótica com o sistema capitalista”¹⁰. E no Brasil, como bem observa Luís Roberto Barroso, “a corrupção é fruto de um pacto oligárquico celebrado entre boa parte da classe política, do empresariado e da burocracia estatal para saque do Estado brasileiro”¹¹

⁹ Nessa linha, são oportunas as colocações de Daniel Innerarity, que indaga: “Existe algo pior que a má política? Sim, a sua ausência, a mentalidade antipolítica, com a qual se desvaneceriam as aspirações daqueles que não têm outra esperança a não ser a política, porque não são poderosos em outros âmbitos. Num mundo sem política, pouparíamos alguns trocados e não teríamos de assistir a certos espetáculos lamentáveis, mas aqueles que não têm outros meios para fazer valer seus pontos de vista perderiam a representação dos seus interesses e suas pretensões de igualdade. É verdade que, apesar da política, as coisas não lhes correm assim tão bem. No entanto, qual seria o seu destino se nem mesmo pudessem contar com uma articulação política dos seus direitos?” (INNERARITY, Daniel. *A política em tempos de indignação: a frustração popular e os riscos para a democracia*. Rio de Janeiro: LeYa, 2017, p. 34).

¹⁰ PIRES, Luis Manuel Fonseca. O fenômeno da corrupção na história do Brasil. In CUNHA FILHO, Alexandre Jorge Carneiro da; ARAÚJO, Gláucio Roberto Brittes de; LIVIANU, Roberto; PASCOLATI JUNIOR, Ulisses Augusto (coord.). *48 Visões sobre a corrupção*. São Paulo: Quartier Latin, 2016, p. 820. Inclusive, sobre o sistema capitalista, Wolfgang Streeck destaca que “o que implica que problemas de justiça e equidade no capitalismo não são a descoberta dos políticos irresponsáveis e corruptos, residem no próprio seio da ordem social capitalista” (STREECK, Wolfgang. *Tempo comprado: a crise adiada do capitalismo democrático*. São Paulo: Boitempo, 2018, p. 20). Trata-se de uma forte crítica, cuja complexidade foge aos limites do presente trabalho, sendo mais adequada de ser enfrentada no campo sociológico e filosófico.

¹¹ BARROSO, Luís Roberto. Trinta anos da constituição: a república que ainda não foi. In BARROSO, Luís Roberto; MELLO, Patrícia Perrone Campos (Coordenadores). *Belo Horizonte: Fórum*, 2018, p. 49. Em sentido semelhante, Walfrido Warde adverte que “tam-

Não obstante, no presente estudo o tipo de corrupção a qual será dada maior ênfase é a corrupção existente no Estado, isto é, a praticada por agentes públicos. Nessa linha, fazendo a necessária ressalva de que o problema também está no mercado, não se discorda da percepção de boa parcela da população em relação aos fatores que levam à revolta e ao desencanto, bastando observar, para exemplificar, o percentual de condenados cumprindo penas por esses ilícitos na esfera criminal¹². Logo, é importante deixar desde já esclarecido que é um erro pensar que as coisas mudaram com os conhecidíssimos e emblemáticos casos Mensalão (Ação Penal 470) e a operação Lava Jato. De fato, apesar da inegável importância histórica dos referidos casos, no atual momento não há como concluir que os atos de corrupção são controlados e punidos com a necessária efetividade. Lamentavelmente, em vista dos dados existentes, pode ser dito que nas duas esferas – penal e extrapenal (por exemplo, improbidade) – os atos de corrupção definitivamente ainda não são punidos como deveriam ser. Há, portanto, muito que se caminhar. E caminhar é preciso.

Para tanto, antes de se falar em punição é preciso compreender as mazelas da administração pública, seus problemas. Aliás, é bom dizer, esses problemas em sua grande maioria são complexos, antigos e em certa medida até são bem diagnosticados. Apesar disso, para muitos deles não há ainda uma reflexão e um debate sério e adequado visando a enfrentá-los. E isso se deve muito ao problema relativo ao combate à corrupção, que passou a ser objeto de uma das maiores preocupações dos brasileiros nos últimos anos¹³. Por óbvio que

bém não vale dizer que é tudo culpa dos corruptos. A corrupção não prescinde da política e do mercado. Os corruptos jamais destruíram o seu ganha-pão” (WARDE, Walfrido. O Espetáculo da corrupção: como um sistema corrupto e o modo de combatê-lo estão destruindo o país. Rio de Janeiro: LeYa, 2018, p. 27).

¹² Que se inserem dentro do gênero crimes contra a administração pública. Segundo dados do Depen (Departamento Penitenciário Nacional) relativo ao ano de 2013 revela que os condenados por crimes cometidos contra a administração pública não passavam de 0,1%. (disponível em: <<http://congressoemfoco.uol.com.br/noticias/presos-por-corrupcao-sao- apenas-01-no-brasil/>>. Acesso em 20/06/2016). Mesmo com os recentes casos decorrentes da conhecida operação Lava Jato a realidade não se alterou. Segundo informações relativas ao ano de 2016, dos 726.712 mil presos no Brasil, ainda continua a representar menos de 01% o número de condenados por crimes contra a administração pública, o que mostra que a seletividade do sistema penal parece estar longe de ser alterada

¹³ É o que se pode observar em pesquisa realizada pela Confederação Nacional da Indústria (CNI), na qual é destacado o seguinte: “Segundo os brasileiros, o desemprego, a corrupção e a saúde são os três principais problemas do país. No topo da lista estão o desemprego e a corrupção, sendo citados por 56% e 55%, respectivamente. A saúde aparece em terceiro lugar, com 47% de citações entre os três principais problemas, seguida pela segurança pública, que aparece em quarto lugar, com 38% de citações. Os três problemas permanecem como mais citados na comparação com 2016. O desemprego mantém-se em primeiro lugar, enquanto a corrupção é o problema que mais cresce: em 2016, foi citado por 40% dos brasileiros, percentual que passa para 55% em 2017” (Retrato da sociedade brasileira – Confederação Nacional da Indústria. Gerência de Pesquisa e Competitividade. Ano 7, n. 41. Brasília: CNI, 2018, p. 4. Disponível em: <<https://bucket-gw-cni-static-cms-si.s3.amazonaws.com/media/>

a preocupação em relação à corrupção é necessária, como também é salutar que o brasileiro finalmente enxergue a gravidade desse fenômeno, que cobra vidas. Mas, a corrupção está longe de ser nosso único problema e, por esse motivo, não pode concentrar todas as atenções da população como se fosse o único caminho possível para a tutela do direito fundamental à boa administração pública.

Nessa busca, o presente estudo é dividido em quatro partes. A primeira cuida de uma abordagem acerca do Estado Democrático de Direito, sua evolução ao longo do tempo e importância para uma vida digna. Sabe-se que muitos rios de tintas já correram sobre o tema. Contudo, revisitá-lo sempre é preciso, não só porque a democracia está em permanente construção, mas especialmente pelo fato de que na atualidade vivemos tempos sombrios de recuos democráticos em todo o mundo. Assim, uma adequada compreensão do papel do Estado em uma democracia é fundamental para os direitos humanos, como também para afastar discursos populistas e de ódio.

Na segunda parte avança-se rumo ao direito fundamental à boa administração pública, o que reclamou uma incursão sobre o tema da boa governança e os princípios dela decorrentes, ciente de que o Estado somente conseguirá cumprir suas promessas constitucionais por meio de uma administração pública proba e eficiente; uma administração antifrágil que atue com democraticidade, sendo por isso dialógica, transparente e eficiente. Só desse modo conseguirá ser realmente o canal de acesso a todo capital necessário ao desenvolvimento humano com mínima dignidade.

Na terceira parte do trabalho, sem a pretensão de ser exaustivo, procuramos trazer algumas das situações mais comuns que indicam condutas de má governança e de demérito administrativo tão nocivas para os objetivos estratégicos do Estado Democrático de Direito. Com isso, o que se pretende é demonstrar como essas situações proporcionam o surgimento de espaços e vazios na administração pública que favorecem o florescimento da corrupção, fenômeno que, como se verá, faz com que a população possa vir a perder a fé no Estado e até mesmo na própria democracia¹⁴.

Por fim, na quarta parte procura-se enfrentar o fenômeno da corrupção, uma chaga que atravessa séculos e que desafia as democracias. Em terras brasileiras, como será demonstrado, tem-se uma corrupção sistêmica a atingir fortemente a já comalida credibilidade das instituições, com destaque para o

filerpublic/ d8/ 80/d8809d69-ae2c-47f2-8a4b-30cde9d92b11/retratosda sociedadebrasileira_41_problemasprioridadespara 2018 _v1.pdf>. Acesso em 05/09/2018).

¹⁴ O que inclusive é um problema mundial. Com efeito, como observam Steven Levitsky e Daniel Ziblatt, “há uma percepção crescente de que a democracia está recuando em todo o mundo”, fenômeno que decorre de fatores variados (LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. Como as democracias morrem. Rio de Janeiro: Zahar, 2018, p. 194).

Congresso Nacional e o próprio Governo Federal, não só perante a população, mas, também, perante a comunidade internacional. O quadro atual realmente é de causar vergonha¹⁵. Aliás, não é por outro sentido que no ranking do Índice de Percepção da Corrupção divulgado em 2018, pela ONG Transparência Internacional¹⁶, o Brasil ocupa uma incômoda 105ª posição entre 180 países avaliados, obtendo 35 pontos¹⁷, caindo nove posições no ranking em relação ao ano anterior, quando estava na 96ª posição.

Contudo, o diagnóstico acima de modo algum pode levar à apatia, no sentido de não ser buscado, permanentemente, o aprimoramento da democracia, ainda que conscientes de que para alguns essa busca não passe de uma utopia. Porém, essa visão pessimista não pode importar em perda da esperança, inclusive porque desconsidera o sentido da palavra utopia, que é aquilo que

¹⁵ Em feliz síntese, destaca Luís Roberto Barroso: “A fotografia do momento atual é devastadora: a) o presidente da República foi denunciado duas vezes, por corrupção passiva e obstrução da justiça, e é investigado em dois outros inquéritos; b) um ex-presidente da República teve a condenação por corrupção passiva confirmada em segundo grau de jurisdição; c) outro ex-presidente da República foi denunciado criminalmente por corrupção passiva; d) dois ex-chefes da Casa Civil foram condenados criminalmente, um por corrupção ativa e outro por corrupção passiva; e) o ex-ministro da Secretaria de Governo da Presidência da República está preso, tendo sido encontrados em apartamento supostamente seu 51 milhões de reais; f) dois ex-presidentes da Câmara dos Deputados estão presos, um deles já condenado por corrupção passiva, lavagem de dinheiro e evasão de divisas; g) um presidente anterior da Câmara dos Deputados foi condenado por peculato e cumpriu pena; h) mais de um ex-governador de estado se encontra preso sob acusações de corrupção passiva e outros crimes; i) todos os conselheiros (menos um) de um Tribunal de Contas estadual foram presos por corrupção passiva; j) um senador, ex candidato a presidente da República, foi denunciado por corrupção passiva” (BARROSO, Luís Roberto. Trinta anos da constituição: a república que ainda não foi, ob. cit., p. 49).

¹⁶ Trata-se de entidade criada em 1993 por um grupo de ex-executivos do Banco Mundial, que se dedica à luta contra a corrupção e à promoção da transparência nas transações comerciais e financeiras no âmbito mundial. Sem negar a importância da referida entidade, ela não é imune às críticas. Nesse sentido, são oportunas as observações de José Alexandre da Silva Zachia Alan: “A despeito de tal índice receber ampla divulgação em meios internacionais, há de merecer crítica. Assim porque não se pode, de modo simples, superpor os fenômenos da opacidade e da corrupção. Não que se queira recusar a ideia de que a falta de transparência facilite as práticas tachadas de corruptas. Entretanto, a simples subida de posição de determinado país no índice de percepção apenas permite se concluir que o fenômeno é mais bem percebido, não se podendo inferir, contudo, haver mais ou menos práticas de corrupção” (ALAN, José Alexandre da Silva Zachia. A corrupção e a tutela penal dos bens coletivos. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2015, p. 19).

¹⁷ A escala utilizada pela entidade varia de 0 (altamente corrupto) a 100 pontos (muito transparente). Conforme se pode observar pelo ranking divulgado em 2019 o Brasil apareceu empatado com Costa do Marfim, Egito, El Salvador, Peru, Timor-Leste e Zâmbia. Dinamarca e Nova Zelândia lideram com 88 e 87 pontos respectivamente, enquanto Somália ocupa a última posição, com 1º pontos. Segundo a Transparência Internacional a média global é de 43 pontos, o que revela uma espécie de “corrupção endêmica” no setor público de diversas nações (disponível em: < http://ipc2018.transparenciainternacional.org.br/?gclid=CjwKCAjw-OHkBRBkEiwAoOZql2sE1jKMtmXeTR8GVJjgAqwZdfyWd_fOPbWTCXh-SegSLVfWTPx5ZPxoCxFkQAvD_BwE>. Acesso em 25/03/2019)..

temos visibilidade à distância e que, portanto, nos faz caminhar, como disse com sua pena poética Eduardo Galeano¹⁸.

Desse modo, espera-se com o presente livro que o leitor seja incitado a refletir sobre a importância de uma boa governança para os objetivos estratégicos do Estado Democrático de Direito. E que também, lembrando Stéfane Hessel¹⁹, tenha a capacidade de se indignar diante dos atos de má governança e de corrupção, que condenam o povo à pobreza. É preciso acreditar, lutar e jamais perder a fé e a esperança na democracia, pois, como diz Federico García Lorca, “o mais terrível dos sentimentos é o sentimento de ter esperança perdida”²⁰.

¹⁸ GALEANO, Eduardo. *As Palavras Andantes*. 4 ed. Porto Alegre: &PM, 1994.

¹⁹ HESSEL, Stéfane. *Indignai-vos!* (disponível em: < <https://xa.yimg.com/kq/groups/19872884/427698288/.../65069912-indignai-vos.pdf>>. Acesso em 10/09/2018).

²⁰ Disponível em: < <https://www.escritas.org/pt/federico-garcia-lorca>>. Acesso em 10/09/2018.

Na atualidade muitos são os cenários a revelar em terras brasileiras condutas arcaicas que caracterizam situação de verdadeiro desgoverno e má gestão. Ao invés de uma administração de resultados, o que é notado é uma espécie de administrador negativo, no qual não se deposita mais confiança, muito pelo fato de se constatar uma absoluta deficiência dos gestores em relação às políticas públicas tão fundamentais para os objetivos estratégicos do Estado Democrático de Direito. O que se vê é uma administração pública que exige muito da população, mas que entrega pouco, muito pouco. E o cenário se agrava ainda mais diante de um dos fenômenos mais nocivos para os direitos humanos: a corrupção.



ISBN 978-85-60519-xx-x