

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**

# SUMÁRIO

|  |           |
|--|-----------|
| <b>PRENÚNCIO</b> .....   | <b>15</b> |
| <b>1. O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO E SEUS OBJETIVOS ESTRATÉGICOS: CAMINHOS PARA UMA VIDA DIGNA</b> .....  | <b>23</b> |
| 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        |
| <b>2. O DIREITO FUNDAMENTAL À BOA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (A “GOOD GOVERNANCE”)</b> .....  | <b>39</b> |
| 2.1. Prelúdio.....   | 39        |
| 2.2. Princípios da boa governança como decorrência do direito fundamental à boa administração pública.....   | 47        |
| <b>3. CONDUTAS REVELADORAS DE DEMÉRITO ADMINISTRATIVO: A NECESSIDADE DE CONTROLE DO ADMINISTRADOR NEGATIVO</b> .....   | <b>71</b> |
| 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        |
| <b>4. A CORRUPÇÃO PÚBLICA COMO VIOLAÇÃO À DEMOCRACIA E AOS DIREITOS HUMANOS.....</b>   | <b>167</b> |
| 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        |
| <b>EPÍLOGO: LIVRANDO-SE DA CEGUEIRA MORAL.....</b>  | <b>315</b> |
| <b>REFERÊNCIAS.....</b>   | <b>319</b> |